



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
2013 Território

BRUNO DANIEL DE CASTRO FERREIRA **INTERAÇÃO ENTRE O PODER LOCAL E O SETOR PRIVADO EM PORTUGAL**



BRUNO DANIEL DE CASTRO FERREIRA INTERAÇÃO ENTRE O PODER LOCAL E O SETOR PRIVADO EM PORTUGAL

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Governação, Competitividade e Políticas Públicas realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues
professor auxiliar, Universidade de Aveiro

Professor Doutor João José Lourenço Marques
professor auxiliar, Universidade de Aveiro

Doutor Filipe José Casal Teles Nunes
professor auxiliar convidado, Universidade de Aveiro.

agradecimentos

Ao Bairro dos Amigos e aos meus familiares. Particular agradecimento àqueles que sempre me ofereceram motivação nos momentos em que ela mais foi necessária.

palavras-chave

empresas municipais, contratação, parecerias público-privadas, privatização, cooperação intermunicipal

resumo

Os municípios estão a braços com novos desafios motivados pela falta de recursos e pela necessidade de continuar a prestar uma série de serviços públicos com qualidade. A interação com o setor privado reveste-se, pois, de particular importância.

Este trabalho analisa duas dinâmicas essenciais: os motivos que levam à interação entre os municípios e o setor privado ou o setor não lucrativo; e as formas sob as quais esta interação se materializa.

Desenhou-se um quadro teórico de síntese que serve para facilitar o estudo de caso particular e analisou-se, à luz desse quadro, o projeto de concessão do sistema de iluminação pública do concelho de Coimbra.

A interação do setor público com entidades extragovernamentais, apesar de ser uma ferramenta importante, não resolve todos os problemas. Ser o município a prestar o serviço com os seus próprios meios continua, em muitos casos, a ser a melhor escolha.

keywords

municipal corporations, contracting-out, concession, public private partnerships, privatization, intermunicipal cooperation.

abstract

City councils are dealing with new challenges motivated by the scarcity of resources and the necessity to keep providing public services with quality. Thus, the possibility of an interaction with the private setor becomes a matter worth of discussion.

This work analyses two essential dynamics: the reasons that leads to the interaction between the city councils and the non-governmental/ /private setor; and the ways how this interaction materializes.

Based on the subject, a theoretical framework was developed for the analysis of case studies. For this work in particular, it was used to analyse the concession of the public lighting system of Coimbra city, Portugal.

The interaction between public and extra governmental entities reveals to be an important tool to consider in what concerns providing public services. However, it is not applicable to every situation. For several cases, the in-house delivery continues to be the better choice.

Índice

Introdução	1
Capítulo 1. Teorias de Governação	3
1.1 Nova Gestão Pública	4
1.2 Governança	6
Capítulo 2. Interação entre o setor público local e o setor privado	11
2.1 Motivação para a interação	11
2.1.1 Imposição legal	12
2.1.2 Tradição	13
2.1.3 Cópia	15
2.1.4 A falência económica do estado	16
2.1.5 Ideologia	17
2.1.6 Falha do estado	18
2.1.7 Mudança social e maior complexidade	18
2.2 Formas de interação entre o setor público e o setor privado	19
2.2.1 Privatização	26
2.2.2 Concessão e contratação de serviços públicos	30
2.2.3 Parceria público-privada (PPP)	37
2.2.4 Empresas municipais	43
2.2.5 Quadro síntese	44
Capítulo 3. Estudo de caso	49
3.1 Enquadramento	49
3.2 Concessão do <i>Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra</i>	55
3.2.1 Apresentação	55
3.2.2 Âmbito da forma de interação	56
3.2.3 Âmbito da concessão	57
3.2.4 Âmbito das motivações	61
Conclusão	69
Bibliografia	75

Lista de siglas

EDP – Energias de Portugal, S.A.

FEF - Fundo de Estabilização Financeira

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

LED – Light Emitting Diode

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

PPP – Parceira público-privada

Introdução

O poder local em Portugal tem assistido a diversas mudanças e adaptações ao longo dos tempos. Se algumas foram meramente burocráticas, feitas de cima para baixo, outras têm vindo a acontecer por iniciativa das próprias autarquias que agem sozinhas ou em cooperação com outras.

Os municípios, essenciais à qualidade de vida das pessoas (Hebdon & Jalette, 2008), estão a passar por uma fase séria de constrangimentos financeiros. Por um lado veem-se a braços com cortes financeiros e diminuição de receitas próprias e, por outro, veem-se na obrigação, legal e moral, de prestar uma multiplicidade de serviços públicos.

Nos últimos anos o contexto económico nacional e internacional sofreu profundas mudanças. Por essa razão houve necessidade de fazer diversos ajustes e mudanças legais. As alterações levaram a operação de mudanças sobre os limites de endividamento das Câmaras Municipais e ao início de um processo de reforma administrativa ao nível local. Extinguiram-se freguesias e preconizou-se a fusão de municípios. Num contexto de mudança e de crescentes constrangimentos orçamentais é interessante procurar alternativas no que à gestão e prestação de serviços públicos diz respeito.

Mas o motivo financeiro não será certamente o único capaz de despoletar estas dinâmicas. Parece óbvio que existe uma multiplicidade de razões que podem explicar por que motivo as Câmaras Municipais estão a adotar novas formas de prestação de serviços, recorrendo frequentemente ao setor privado e ao setor não lucrativo. Entre as formas de interação encontram-se as empresas municipais, a concessão de serviços públicos, a contratação de prestadores de serviços externos, as parcerias público-privadas e até a privatização. Importa perceber estas dinâmicas de interação, perceber quem ganha e quem perde e qual o papel do estado.

Do governo burocrático à governança há um conjunto importante de pensamentos e de teorias de governação (capítulo 1) que têm evoluído ao longo do tempo e que importa compreender. Importa perceber também como é que a literatura académica aborda este tema e quais são as análises e opiniões dos investigadores.

Neste trabalho vai ser feita uma apresentação das diversas formas de interação entre o setor público local e o setor privado (capítulo 2.2) analisado vários parâmetros essenciais: em que consiste cada um dos métodos; de que forma se pode garantir o interes-

se público; e qual o papel dos municípios em todas as fases do processo de interação. Vai ainda ser feita uma análise acerca das dinâmicas que envolvem os processos de decisão, nomeadamente ao nível das motivações para a interação (capítulo 2.1). Finalmente, através da análise de um caso (capítulo 3), vai procurar perceber-se de que forma a literatura académica se relaciona com a realidade específica desse caso.

Capítulo 1. Teorias de Governação

Ao longo do tempo, pensadores, investigadores e académicos procuraram desenvolver uma série de teorias de governação que, nas suas opiniões, respeitassem melhor as aspirações dos cidadãos e o interesse público. Da mesma forma que as aspirações, interesses e preocupações dos cidadãos evoluíram ao longo do tempo, também as teorias de governação foram evoluindo. Fazer a sua análise reveste-se de particular importância tendo em conta que este trabalho pretende incidir com particular ênfase sobre o poder público local. Não é, ainda assim, intenção esgotar o tema, apenas procurar perceber como tem evoluído a forma como o poder local é encarado.

À primeira vista, várias dimensões parecem estar interligadas quando procuramos perceber a diversidade do poder local. Parece evidente que o contexto político dos países é extremamente importante, principalmente no que diz respeito ao enquadramento legal criado pelos políticos para balizar o poder dos municípios. Será igualmente relevante considerar a dimensão económica dos países e das localidades. Parece claro que contextos económicos diferentes potenciam formas de governo distintas.

Também o estilo do líder tem influência (Warner & Hebdon, 2001) numa perspetiva em que a sua criatividade e visão são determinantes para a definição de políticas ao nível local. Outra das dimensões que parece ter influência é a opinião e as preocupações dos cidadãos. Países diferentes, com níveis de desenvolvimento desiguais, terão certamente preocupações distintas.

Para este trabalho importa considerar duas correntes essenciais: a Nova Gestão Pública e a Governança (nesta última se inserem a Teoria de Regimes¹ e a Governação em Rede²). Embora a Governança tenha surgido depois da Nova Gestão Pública, não será correto dizer que a Nova Gestão Pública é um estágio de passagem entre o Governo Tradicional e a Governança. As teorias não devem ser vistas enquanto etapas do processo de desenvolvimento, mas enquanto teorias que valem *per si*.

Parece também evidente que estes modelos não se aplicam integralmente à realidade, isto é, dificilmente se encontram casos em que estas teorias se aplicam de forma

¹ Teoria de governação de acordo com a qual setor público e setor privado estão fortemente interligados de forma informal, ao ponto de, para se saber quem governa, ser preciso ir além da identificação dos líderes políticos.

² Teoria de governação de acordo com a qual o estado é um mero ponto no meio de uma teia de ligações entre os vários agentes que têm papel ativo na sociedade. Mais do que executivo, o estado é um agente facilitador.

pura. Pelo contrário, o que acontece na realidade é que os vários governos misturam as diferentes teorias adaptando-as ao seu contexto individual. O que parece ser consensual é o facto de todas as teorias surgirem em oposição a uma terceira ideia de governo a que se pode chamar de governo burocrático.

Podemos considerar governo burocrático o tipo de governação que é caracterizado por processos burocratizados e estruturas hierarquizadas lideradas por atores políticos que tendem a profissionalizar-se ao longo do tempo (John, 2001). Existe pouco contacto entre as diferentes divisões da autoridade (John, 2001) e, normalmente, não há cruzamento entre os vários serviços. A burocracia é um importante aliado para exercer liderança (Peters, 1981). Nesta forma de governo a cultura evolui muito lentamente e não recompensa o mérito. Ao mesmo tempo as associações de trabalhadores públicos têm muito poder (John, 2001), nomeadamente através dos sindicatos.

No governo tradicional há uma distinção clara entre sociedade, mercado e governo: a função do estado é a de fornecer, sozinho, o bem público (Kissler & Heidemann, 2006), assim como de promover o universalismo (Ottmann, 2006). Estudos mostram que, quando os burocratas monopolizam os serviços públicos (Niskanen, 1971) e usam os serviços locais para ganhar poder político (Savas E. , 1987), o resultado é, frequentemente, o excesso de produção e a ineficiência (Bel & Fageda, 2007). O governo burocrático não consegue seguir uma direção. As políticas assumem várias direções e existe discricionariedade em função do clientelismo. É, pois, evidente que a burocracia é um obstáculo e exerce oposição à democracia e à sua estabilidade (Peters, 1981).

Por oposição a esta forma de governo tradicional surgiram diversas correntes que procuraram, primeiro, reformar e abrir o estado às técnicas de gestão privadas e, depois, aproximar mais o estado da sociedade civil e do mercado, criando novas funções para o setor público. É precisamente isso que a seguir se analisa.

1.1 Nova Gestão Pública

Ganhou força, um pouco por todo o mundo, um movimento reformista que tinha como objetivo abrir a mentalidade burocrática e alterar a forma como o sistema público geria os seus serviços. O *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, emergiu nos países da OCDE e idealiza uma Administração Pública baseada no mercado, que bebe influência da gestão privada.

Uma das formas de interpretar o aparecimento da Nova Gestão Pública é como sendo o casamento de dois tipos de ideias: um dos parceiros é a «nova economia institucional» que nasceu com o desenvolvimento da escolha pública no pós-II Guerra Mundial; o outro parceiro são as sucessivas vagas de managerialismo³ de tipo empresarial no setor público que levaram a uma série de reformas administrativas (Hood, 1991).

Talvez a mudança mais profunda seja a visão acerca do papel do setor público. O estado deixa, assim, de ser o único prestador do bem público. Passa de um papel de gestor para um papel de cooperante em articulação com o mercado e com a sociedade (Kissler & Heidemann, 2006). A Nova Gestão Pública procura sobretudo transformar a estrutura do estado de forma a torná-la mais parecida com uma empresa, dotá-la das técnicas usadas no setor privado (Thomasson, 2005) e a orientá-la para os resultados (Hrab, 2004). O cidadão, que até então podia ser também chamado de contribuinte, utente ou beneficiário, passa a ser considerado consumidor, ou cliente (Hrab, 2004; Aucoin, 1995). Trata-se de uma alteração absolutamente fundamental porque significa que o estado deixa de focar os serviços em si e passa a focar-se no indivíduo e nas suas necessidades particulares. Este corte com a tradição faz com que o cidadão passe a ser visto mais enquanto cliente que se envolve em relações económicas com o estado do que enquanto participante no processo de democracia (Orr & Vince, 2009). Esta fortíssima alteração introduzida pela Nova Gestão Pública traduz-se na atribuição de importância à qualidade percebida pelo cidadão. Ele, que é o principal árbitro da qualidade dos serviços públicos (Warner & Hefetz, 2008), é auscultado para que se perceba de que forma os serviços estão adaptados às suas necessidades. Mais importante do que a qualidade (conceito abstrato que dependerá sempre da mensuração de critérios subjetivos definidos pelos serviços), a Nova Gestão Pública preocupa-se com a qualidade percebida, isto é, com a opinião que os cidadãos têm dos serviços públicos que usam. Esta dimensão representa outra evolução na medida em que perdem importância os critérios e opiniões dos políticos e a opinião que passa a importar é a dos cidadãos que utilizam os serviços. A tónica passa para a medição dos resultados (Hood, 1991). Neste contexto torna-se fundamental estabelecer critérios que promovam a qualidade do serviço, medir o desempenho dos funcionários e compreender quais os padrões e medidas que devem ser utilizados. Esses critérios devem ser conhecidos e avaliados com base na opinião dos cidadãos em serviços públicos que devem ser

³ Corrente da gestão empresarial de acordo com a qual a empresa é uma entidade que tem como objetivo a maximização do resultado.

administrados por gestores (Hood, 1991) e não por políticos. Outros instrumentos, como a abertura do setor público às reclamações, sugestões e comentários dos cidadãos, marcam também a mudança (Orr & Vince, 2009).

Nesta nova forma de encarar a governação, mais próxima da empresa privada, os custos estão, teoricamente, mais controlados. O estado, despesista desmesurado, passa a usar da disciplina e parcimónia no uso dos recursos (Hood, 1991), cada vez mais entendidos como escassos. Todas estas alterações levam, de acordo com Christopher Hood, a uma crescente tendência para a desagregação de unidades no setor público e para o aumento da competitividade.

No entanto, e tal como ficou explícito na introdução a este ponto, nenhuma teoria é estanque e, tratando-se de modelos, não se encontram exemplos puros na realidade. Há vários exemplos de políticas em que a ideia de governo burocrático se mistura com a Nova Gestão Pública. Este é, nomeadamente, o caso do orçamento participativo (Ottmann, 2006), uma importante ferramenta de estímulo da participação pública.

A Nova Gestão Pública deu o primeiro passo na horizontalização das relações entre o estado, o setor privado e o setor não lucrativo (Schaap, Geurtz, Graaf, & Karsten, 2012).

1.2 Governança

O que acontece daqui em diante é o fortalecimento desse processo de horizontalização iniciado com a Nova Gestão Pública. Estado, empresa privada e terceiro setor abandonam definitivamente uma relação de hierarquia vertical e passam a dispor-se numa relação mais horizontal, cada vez mais lado a lado.

Cada vez mais académicos e políticos reconhecem o crescendo de novas formas de encarar o ato da governação: cada vez mais em rede, cada vez menos de forma hierarquizada. A Teoria dos Regimes fez uma primeira aproximação. A tónica está, cada vez mais, na satisfação das necessidades dos cidadãos. Mas a forma mais eficiente de alcançar essa satisfação não é conseguida, nem pelo setor público, nem pelo setor privado *per si*, mas sim quando ambos se conjugam. Mais do que a dicotomia entre público e privado, os governos têm evoluído no sentido de procurar uma posição central que conjugue democracia e eficiência. Nesta nova visão do mercado há três agentes críticos: o governo, os agentes privados e os cidadãos (Warner & Hefetz, 2008). A Teoria dos

Regimes nivela a relação entre eles. Este preceito académico tem a ver com a necessidade de os governos passarem da repreensão para a condução (Hrab, 2004). Por definição, os regimes incluem fortes interações entre o setor público e o setor privado. Uma interação que não tem de ser forçada por protocolos, assinaturas ou relações oficiais. A ligação que prevalece entre as entidades é, essencialmente, informal (Stone, 1989).

Stone descreve os regimes como redes informais de longo prazo: «para descobrir quem governa não basta identificar os líderes políticos ou as organizações mais importantes do setor público, porque estas pessoas e entidades não atuam sozinhas, particularmente quando as administrações locais têm menos poder formal do que o estado central ou o governo federal. É preciso ver para além das organizações formalmente instituídas porque o potencial para a criação de políticas criativas está no comportamento dos membros das elites locais que se movem entre si em relações de longo prazo» (John, 2001, pp. 41, 2-8).

O setor privado foi dominante no século XIX e início do século XX e os seus líderes eram predominantemente membros das elites políticas. Mas os negócios ressentiram-se do envolvimento direto com os políticos locais em meados do século XX e os líderes empresariais locais deslocaram-se para os subúrbios passando a ter menor contacto quotidiano com os partidos (Harding, 1994). Isto levou a um domínio exclusivo do poder local pelas elites políticas, o que, conjugado com a vocação crescente dos estados para se focarem no controlo das finanças públicas, tornou difícil trazer os privados para a criação de projetos comuns. Mas nem todos os líderes empresariais deixaram de ter interesse na política local. Pelo contrário. Alguns líderes empresariais mantêm esse interesse, como é o caso das empresas de construção ansiosas por ganhar contratos (Dunleavy, 1981). As parcerias entre o setor público e o privado refletem os regimes de financiamento e as políticas centrais e locais que são seguidas num dado momento (John, 2001).

Os regimes criam políticas sobre educação, transportes, *welfare* e muitos outros serviços públicos. Existem também diferentes tipos de regime que variam com o leque de organizações e coletividades nas quais os cidadãos se podem filiar, com o estilo de liderança pessoal e com a postura política (Stone, 1989). A Teoria dos Regimes é essencialmente uma forma de governação em rede em que o estado assume a função de *collibrator* (Dunsire, 1993). Isto é, é função do estado nivelar o campo onde os agentes

públicos, os privados e os cidadãos convivem. É justamente esta aproximação que está na origem do conceito de Governança - este mais abrangente do que a Teoria dos Regimes.

Não se pode dizer que exista uma única definição de governança, mas os vários pontos de partida coincidem na referência a mudanças na relação entre todos os níveis do poder público e o setor privado, organizações sem fins lucrativos e sociedade civil (Kissler & Heidemann, 2006). As fronteiras entre os vários setores tornam-se cada vez mais ténues (Stoker, 1998). A governança sugere que eles devem funcionar em rede tendo, o agente público, a missão de coordenar e facilitar. Esta rede é a “arena da solidariedade” (Ferreira, 2008, p. 34), lealdade e reciprocidade (Thompson, 2003) onde as relações são baseadas na confiança e em regras simples, comuns, acordadas entre os parceiros (Rhodes, 2000). Esta perspetiva é claramente contrária à ideia de governo tradicional e às formas tipicamente hierarquizadas de controlo (Reddel, 2004), mas também é contrária à ação desgovernada dos mercados (Ferreira, 2008). A governação em rede busca a negociação (Kenis & Schneider, 1991) e o consenso atingido através do diálogo (Jessop, 2002).

Mais do que garantir a provisão direta de serviços, a governança procura, por meio de uma ampla gama de ferramentas, encontrar alternativas que não sobrecarreguem o estado (Osborne & Gaebler, 1992). No âmbito deste trabalho torna-se interessante considerar a definição de governança de Löffler (2001, p. 212): «uma nova geração de reformas administrativas e de estado que têm como objeto a ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e oportunidades de desenvolvimento sustentável para todos os participantes». Reconhecidamente, a palavra governança pode ser um eufemismo para evitar dizer «corte na despesa» (Stoker, 1998). Seja como for, esta perspetiva implica que se conheçam e se definam os limites do governo, os limites do estado (Stoker, 1998). +

A governança assenta, como se compreende, em políticas locais de devolução e de inclusão, que envolvem a comunidade e que funcionam em parceria. Há uma importante tónica sobre o localismo, a participação cívica e a sociedade civil. A governança baseia-se na comunidade enquanto ponto de partida para que se encontrem as soluções para os problemas (Reddel, 2004). As expectativas dos agentes são tidas em conta e pressupõe-se que existe coordenação e cooperação entre eles. Estas redes são formadas por organizações políticas, por associações, pela sociedade civil e pelas empresas, sem que tenha de existir,

necessariamente, a participação do estado (Jann, 2003). Todos os *stakeholders* devem estar reunidos em busca do bem da comunidade (Damkowski & Rösener, 2003). Só se pode falar em boa governança quando há orientação para o interesse coletivo e para o bem público (Kissler & Heidemann, 2006).

Mas qual o motivo que leva o estado a orientar-se para a governança? Não existe apenas um motivo. Parte do estudo de Pierre & Peters (2000) incidiu sobre esta questão. Eles dividiram as motivações dos estados para a transição para a governança em quatro grandes grupos: a falência do estado (descrito no ponto 2.1.4); as questões ideológicas (descritas no ponto 2.1.5); a falha do estado (descrita no ponto 2.1.6) e a crescente complexidade e mudança social (abordada no ponto 2.1.7).

Capítulo 2. Interação entre o setor público local e o setor privado

Normalmente é do município a decisão de depender de um privado para o desempenho de determinada atividade. Salvo imposições que possam acontecer de cima para baixo, do estado central para o estado local, a decisão parte dos municípios que, a este nível, podem atuar sozinhos ou em conjunto com outros.

A tomada de decisão pode ocorrer por diversos motivos que importa perceber. O trabalho de Pierre & Peters (2000) aborda os motivos que levam o setor público a assumir cada vez menos responsabilidades passando-as para o setor privado, para a esfera informal ou para as organizações sem fins lucrativos. Nesta aproximação à governança, como acabou de ficar explícito no capítulo anterior, o estado passa a ser o agente facilitador de uma rede, onde vários *stakeholders*⁴ se relacionam, em vez de um agente executivo.

2.1 Motivação para a interação

Pierre & Peters (2000) analisaram quatro motivos fundamentais pelos quais os governos alteram a forma de encarar o poder público transitando para a governança. Esses motivos encaixam neste capítulo no sentido em que a transição para a governança mais não é do que a transferência de competências entendidas como públicas para fora da esfera do estado. Para estes autores, como vimos no final do capítulo anterior, o estado interage com o setor privado por quatro motivos que a seguir aprofundamos: a falência económica do estado; por uma questão de ideologia; porque o estado falhou no cumprimento das suas funções; ou para fazer face à mudança social e à crescente complexidade dos interesses dos cidadãos nas democracias de terceira geração.

Mas há três outros motivos que fogem a esta análise e que importa observar. Qual a influência da tradição no processo de tomada de decisão? E será que todas as dinâmicas de interação são originais ou, antes, resultado de um processo de cópia e adaptação de outras políticas ou de outras ideias? Não poderá a tomada de decisão acontecer simplesmente por imposição legal? São estes motivos que a seguir se analisam.

⁴ Partes interessadas envolvidas em qualquer projeto das quais importa conhecer necessidades e expectativas.

2.1.1 Imposição legal

A imposição legal é uma forma compulsiva de obrigar uma entidade a tomar uma decisão. Pode dizer-se que é eficaz na medida em que impõe obrigatoriedade. Por esse motivo esta medida é escolhida pelos governos centrais, principalmente em países em que o estado central tem um peso muito maior do que a administração local.

A imposição não deve ser confundida com a abertura legal. Este conceito está relacionado com a possibilidade de novas leis criarem figuras jurídicas que seja interessante explorar ou abrirem possibilidades de atuação até então vedadas ou proibidas. A diferença fundamental prende-se com a natureza coerciva da imposição. Já a abertura legal tem, no máximo, natureza sugestiva.

Esta forma de levar à tomada de decisão pode pecar por não ter em conta as especificidades locais. Os municípios são diferentes a vários níveis. Não é, por isso, de descartar a hipótese de a mesma medida aplicada em dois municípios ter resultados diametralmente opostos.

O município, enquanto unidade governamental de pequena dimensão, está mais perto dos cidadãos pelo que tem ao seu alcance ferramentas mais interessantes no sentido de perceber quais as necessidades e preocupações das pessoas. A imposição legal retira aos municípios a possibilidade de criarem políticas à medida dos seus interesses e, logo, devidamente adaptadas à sua realidade.

A imposição legal não é uma dinâmica absolutamente negativa. Ela tem, frequentemente, como objetivo a homogeneização de procedimentos ou de resultados. Neste sentido, a imposição legal pode ter benefícios. O facto de todos os municípios se nortearem pelas mesmas regras pode garantir a coerência, pode simplificar os procedimentos e, até, garantir que os serviços podem ser avaliados e comparados entre si. A imposição legal torna-se num conceito negativo quando há uma aplicação integral do termo, isto é, quando se impõe um conjunto significativo de obrigações. Pelo contrário, quando se impõe apenas um conjunto de obrigações de base e se dá liberdade para as diferentes Câmaras Municipais trabalharem a partir daí, teoricamente atingir-se-ão melhores resultados. Isto acontece, desde logo, porque há adaptação das políticas e das medidas à realidade de cada um dos locais. Não obstante, continua a existir um conjunto de obrigações que são comuns e que garantem que todos estão a trabalhar com base nas mesmas orientações.

2.1.2 Tradição

A tradição é um dos mais básicos motivos que levam os governos a agir ou que explicam por que motivo os governos agem de determinada maneira. Kevin Orr e Russ Vince (2009) analisaram as tradições que estão subjacentes aos processos governativos no Reino Unido. Esse trabalho definiu três grupos entre os quais as tradições se dividem. Esta divisão não pretende segmentar rigidamente as várias tradições mas apenas organizá-las em função da sua natureza.

As *tradições políticas*(1) focam os aspetos governativos em ambiente democrático. O localismo, muito relacionado com o governo local, relaciona-se com o sentido de pertença e com a identificação dos cidadãos com a localidade. Esta é a dinâmica pela qual as autoridades locais orientam as suas políticas procurando proteger os interesses locais e aumentar o sentimento de pertença da comunidade. Outra das tradições que faz parte deste grupo é a democracia. Os autores dividem esta tradição em duas variantes: a democracia representativa; e a democracia participativa. No primeiro caso a representatividade acontece porque a dimensão da população é demasiado grande e porque os interesses da sociedade são demasiado díspares para garantir a participação individual. Por outro lado, a democracia participativa coloca os cidadãos a fazer parte do processo democrático. O governo local é uma espécie de fórum deliberativo (Burns, Hambleton, & Hoggett, 1994).

A tradição da política não pode passar sem incluir os partidos políticos - a sua cultura, ideologia e a forma como funcionam influenciam a tomada de decisão. Ao mesmo tempo, a governança assume um papel importantíssimo. O governo está mais próximo da burocracia tradicional ou da governação em rede? Uma abordagem mais próxima da governança reconhece a influência das redes e incentiva a partilha de responsabilidades com as pessoas e organizações locais. Por fim surge aquilo a que os autores chamam de *mayoralty*, isto é, a influência do líder do município. Quanto mais forte for a liderança mais efetivas são as parcerias. Eles defendem que o líder deve ser pró-ativo, ter carisma, visão e capacidade para transformar.

O segundo grande grupo de tradições está relacionado com a *organização* (2). Desde logo com a natureza técnica dos governantes. Assim, o poder está nas mãos de profissionais cuja técnica lhes dá legitimidade para tomar decisões competentes. Existe também uma tradição relacionada com a vocação reguladora do estado. A sua autoridade

leva-o a controlar, inspecionar e instaurar ações compulsivas. Esta tradição relaciona-se com outra: a tradição do managerialismo. De acordo com esta ideia, muito relacionada com a Nova Gestão Pública, o estado busca a eficiência no uso dos seus recursos e no desempenho das suas funções. Esta tradição é vista como uma forma eficaz de lidar com problemas como a crise.

A Nova Gestão Pública relaciona-se com outra tradição de acordo com a qual o cidadão deve ser visto enquanto cliente. A opinião dos cidadãos importa e há lugar à recolha de reclamações, sugestões e avaliação de desempenho. Ao contrário da tradição democrática, esta encara o cidadão como envolvido em relações económicas, mais do que interveniente no processo democrático.

Para terminar o grupo de *tradições de organização* olhamos novamente para a governança para assim compreendermos a tradição da parceria. O governo, cada vez mais encarado enquanto parte de uma rede complexa de parceiros formais e informais, age em parceria com eles. Esta abertura influencia decisivamente a tomada de decisão.

O último grupo de tradições prende-se com a *narrativa da crítica* (3). Os autores começam por falar da tradição da crise. Eles dizem que o argumento da crise é usado em todas as eras e todos os contextos no sentido de chamar a atenção. Frequentemente alega-se a crise para pedir uma mudança. Surge, em segundo lugar, a tradição da fragmentação. Neste caso a crítica é feita para lançar o pessimismo, através do fantasma da dissolução ou da desintegração. Há um crescente sentimento de rutura cuja culpa recai, frequentemente em fatores externos. Existem ainda outras duas tradições relacionadas com a crítica. Desde logo a centralização - tradição de acordo com a qual o estado local tende a ser limitado pelo governo central na sua autonomia. Esta tradição assume que o agente tem pouca influência no processo de decisão e que são os agentes centrais que tomam as decisões.

Finalmente, os autores falam da tradição da modernização. Esta crítica coloca o presente em contraste com o futuro e refere frequentemente que as políticas e práticas são insustentáveis.

As tradições não são estáticas nem estão paradas à espera que alguém as encontre. Elas são dinâmicas e dependem da ação das pessoas (Bevir & Rhodes, 2003). O problema de reconhecer que o processo político é baseado na tradição é que essa consideração retira poder ao agente. Mas será que a tradição esvazia a agência? É o agente que influencia a tradição ou a tradição que influencia o agente? A tradição explica as crenças e a conduta do

ator ou são as crenças e conduta do ator que explicam a existência da tradição? (Finlayson, Bevir, Rhodes, Keith, & Hay, 2004). Outros autores consideram que a tradição pode gerar consonância ou dissonância no agente. O efeito que a tradição vai causar depende do património do ator político, da sua cultura, da sua história, das suas expectativas, valores, preferências e interesses. É esta interação que oferece complexidade à questão da tradição (Bevir & Rhodes, 2004).

2.1.3 Cópia

Enquanto estruturas dinâmicas e permanentemente ligadas ao mundo, os municípios estão atentos às práticas das outras Câmaras Municipais, dentro e fora das fronteiras nacionais. A cópia surge, por isso, com naturalidade. Quando um município consegue bons resultados com determinada política ou determinado processo é compreensível que outros municípios o copiem.

A cópia é incentivada através dos processos de *benchmarking* muito em voga na contemporaneidade. Ainda assim, não se trata de uma ferramenta nova. *Benchmarking* é o novo nome dado ao conjunto de ferramentas já conhecidas e utilizadas como a avaliação de desempenho e a monitorização (Bowerman, Ball, & Francis, 2001). Esta ligação forte à avaliação da eficiência dos serviços (Knutsson, Ramberg, & Tagesson, 2012) é herança da visão orientadora das políticas públicas para a eficiência da empresa privada da Nova Gestão Pública (vista no capítulo 1.1.) (Siverbo & Johansson, 2006).

Em linhas gerais, o *benchmarking* é uma das formas de as autoridades perseguirem a melhor rentabilidade, ou o *best value*, isto é, buscarem a eficiência no uso dos recursos e a qualidade em simultâneo (Bowerman & Stephens, 1997).

Os municípios portugueses são legalmente obrigados a fornecer informações estatísticas que depois dão origem a comparações e à elaboração de *rankings*. Esta obrigatoriedade é uma forma compulsiva de *benchmarking* (Bowerman & Stephens, 1997). O problema do *benchmarking* compulsivo é que ele só é eficaz se os municípios tirarem conclusões dos dados apresentados e traçarem um plano de ação. Quando isso acontece há necessidade de estudar os casos de sucesso e fazer a respetiva adaptação à realidade de cada município. Em termos práticos, o que acontece é um processo de cópia e adaptação no qual são consideradas as várias dimensões que podem interferir no sucesso das políticas. Quanto mais próximas forem as condições entre o ambiente do caso de estudo e o

ambiente da localidade onde se pretende aplicar medida semelhante, à partida, menos adaptação terá de ser realizada.

Mas a cópia não acontece apenas nos casos de sucesso. A competição entre regiões pode ser o fato que explica a proliferação, por exemplo, de piscinas municipais, pavilhões multidesportivos, empresas públicas de transportes, assim como a construção desregulada de autoestradas, aeroportos ou estádios de futebol. Se em muitos casos o surgimento destas estruturas foi fundamental para a melhoria das condições de vida e para o crescimento da atividade económica, noutros a cópia teve o pernicioso efeito de aumentar as dívidas municipais e nacionais sem daí trazer qualquer benefício para a população. O sucesso dos processos de cópia depende de dois fatores fundamentais: a eficaz adaptação do caso de estudo à realidade local; e a perseguição da rentabilidade ou do *best value*.

2.1.4 A falência económica do estado

As economias desenvolvidas apresentam profundas diferenças entre o que eram na década de 1960 e 1970 e o que são hoje: passaram de um período de pujança industrial potenciador de crescimento económico rápido e gerador de riqueza que paga impostos, para uma situação de crescimento económico lento ou recessão. Sucedem-se os défices orçamentais e, por não haver crescimento económico significativo, a dívida pública cresce fazendo aumentar a necessidade de aumentar os impostos para que o estado continue e suportar os suas funções (Pierre & Peters, 2000).

Um dos grandes problemas é o facto de parte das despesas do estado serem estruturais. É, por isso, necessário reestruturar as funções do estado para obter poupanças, o que não é pacífico nem possível de ser feito no curto prazo. O aumento dos impostos, necessário para compensar a diminuição de taxas cobradas, não só dificulta o crescimento da economia como potencia a fuga de capitais para o estrangeiro e aumenta a evasão fiscal (Pierre & Peters, 2000).

A crise económica faz com que o estado se tenha de abrir para criar redes e para agir de forma concertada com os restantes setores da sociedade. Com recursos cada vez mais escassos, o estado deixa de ser, na perspetiva da governança, um operador para passar a ser o gestor da rede (Ferreira, 2008). Mas a interação do setor público com o setor privado não tem de ser vista enquanto produto da crise financeira. Esta dinâmica pode ser

uma forma de incutir novos valores e normas na sociedade.

2.1.5 Ideologia

No que à ideologia diz respeito Pierre & Peters (2000) mostram três dinâmicas que importa perceber. Em primeiro lugar, o facto de se envolver o setor privado e as partes interessadas na prestação de serviços públicos leva a que a qualidade de serviço se mantenha mesmo em cenário de cortes orçamentais. Em segundo lugar importa ter em conta a dinâmica inclusiva do processo de partilha de responsabilidade entre setor público, privado e organizações não lucrativas. É que, estando eliminada a distinção entre setor público e setor privado, quando há problemas, o estado pode responsabilizar fatores externos. Como a gestão dos serviços públicos não é da responsabilidade do governo, ele não pode ser apontado como a causa do problema.

Finalmente existe uma terceira dinâmica muito relacionada com a Nova Gestão Pública. Quando os governos são percecionados como burocracias lentas e com um pensamento político coletivista, incorporar o pensamento privado na prestação dos serviços públicos pode ser uma boa estratégia. Isto permite gerir os serviços públicos de forma mais eficiente, libertar a máquina burocrática do estado e orientar os serviços para as necessidades individuais dos clientes tornando-os mais diversificados. No entanto, não se pode confundir esta dinâmica com a ideologia política de direita (Pierre & Peters, 2000). Quanto mais estáveis forem os partidos que optarem por esta visão política, melhor. Isso parece ficar claro num estudo que procurou avaliar a influência das várias formas de prestar serviços públicos à população em Espanha. Aqui se conclui que os municípios espanhóis com melhor qualidade de vida têm, entre outras características comuns, governos estáveis (Cuadrado-Ballesteros, García-Sánchez, & Prado-Lorenzo, 2012).

A ideia de que o estado deve ser o reflexo da vontade coletiva e o modelo normativo que opera as transformações na sociedade tem caído em desuso principalmente porque os governos deixaram de ser parte da solução para serem parte do problema (Pierre & Peters, 2000). É a tentativa de manter um papel efetivo na sociedade que faz com que o estado tenha de redefinir a sua função. Esta ideia de “apontar o caminho” ajuda a redefinir o papel do estado e do governo. O setor público deve deixar de ver um concorrente no setor privado. Devem estabelecer-se ações concertadas entre ambos os setores, público e privado (Kissler & Heidemann, 2006).

2.1.6 Falha do estado

Depois da II Guerra Mundial, o estado foi obrigado a aumentar os impostos e a criar políticas públicas de distribuição de riqueza. Houve uma «nacionalização» de certas funções da família e do terceiro setor, como o cuidado infantil ou o apoio a idosos (Pierre & Peters, 2000). A questão social, formulada na Europa do século XIX aquando da revolução industrial (Ferreira, 2008), tinha atingido o seu auge com a implantação do *welfare state* - estado de bem-estar social ou estado-providência. Este estado tinha novas funções de prestação de serviços à população. No final da II Guerra Mundial o estado era muito forte mas isso não significava que se estivessem a atingir os grandes objetivos da equidade, igualdade e igualdade de oportunidades (Pierre & Peters, 2000). O estado burocratizou-se e padronizou os seus procedimentos. Desenvolveu-se a crença de que o estado é ilimitado - crença que foi iniciada pelo próprio estado ao assumir cada vez mais funções e deixando apenas a economia, e nem sempre totalmente, para os privados (Pierre & Peters, 2000).

Com a chegada das crises financeiras o estado apercebe-se que é grande demais e incapaz de prestar os serviços públicos com qualidade. A história mostra que acabam por cair alguns «direitos adquiridos», tal como aconteceu na Holanda em 1986 e na Suécia em 1997 (Pierre & Peters, 2000), ou como aconteceu em Portugal e na Grécia nos últimos anos em virtude dos acordos de resgate financeiro celebrados com o Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu.

O estado falha porque as aspirações e objetivos públicos não são alcançados (Pierre & Peters, 2000). O funcionamento em parceria com os privados, reduz as obrigações do estado e ajuda-o a focar-se no que é sua função. O estado demite-se de algumas funções (Savas E. S., 2000). É a única forma de manter serviços com qualidade mas com menos custos. Regressam dinâmicas antigas como o trabalho voluntário e regressam à família funções que eram tradicionalmente suas mas que o estado nacionalizou.

2.1.7 Mudança social e maior complexidade

A maioria dos países desenvolvidos chegou àquilo a que os autores chamam terceira vaga no que diz respeito ao tipo de políticas que dominam a opinião pública (Pierre & Peters, 2000). Os autores explicam que a primeira vaga tem a ver com a

consolidação da democracia, reformas governamentais e parlamentares e alargamento do sufrágio, etc.. A segunda vaga relaciona-se com as políticas redistributivas, políticas de impostos, saúde e proteção social. Finalmente, a terceira vaga reflete preocupações mais contemporâneas, como a participação cívica, a proteção do ambiente e igualdade de género. Algumas destas questões são de âmbito internacional.

As novas preocupações obrigam o estado a estar mais ligado a fontes externas de conhecimento. Abrir-se à iniciativa privada pode ser a única forma de cuidar eficazmente das novas preocupações dos cidadãos (Pierre & Peters, 2000). Compreensivelmente é mais difícil criar um serviço de raiz, no seio do setor público, quando não há tradição do estado a lidar com esse determinado serviço do que contratar um operador privado ou uma organização sem fins lucrativos que tenha experiência acumulada e bons resultados na prestação desse serviço.

Agir em conjunto com a sociedade e com parceiros externos é uma forma prática de gerir a mudança. Embora críticos refiram que há um elevado potencial de *rent seeking* dada a proximidade dos grupos de interesse com o poder político, só um estado aberto à participação cívica conseguirá dar resposta às novas aspirações de forma satisfatória e sistemática. Não é exigido que se contrate um privado para desempenhar um novo serviço. Quando está em causa a participação cívica o estado tem o importante papel de facilitar a ação empreendedora e voluntária das pessoas (Pierre & Peters, 2000). São elas que, informalmente, põem mãos à obra e garantem que as suas aspirações são satisfeitas. O estado pode não precisar de gastar um cêntimo ou ter uma participação meramente residual.

2.2 Formas de interação entre o setor público e o setor privado

Basta que tenhamos em consideração que os estados funcionam com dinheiro que lhes chega via impostos cobrados sobre a atividade económica para percebermos que o estado interage diariamente com o setor privado. Neste trabalho pretende abordar-se a interação a um nível mais particular. Considera-se, neste sentido, que o setor público interage com o setor privado sempre que necessita deste para prosseguir os seus objetivos, nomeadamente ao nível da prestação de serviços à população. Se num contexto de Governo Tradicional, como vimos no primeiro capítulo, é exclusivamente o governo quem presta serviços públicos à população, as novas correntes que advogam o uso de técnicas

mais eficientes na utilização dos recursos vieram alterar as concepções típicas sobre este tema. De facto, teorias como a Nova Gestão Pública abriram uma porta que a Governança veio afirmar ser a opção mais eficaz: incluir o setor privado (que compreende o setor empresarial e o setor associativo ou não lucrativo da sociedade) na provisão de serviços públicos à população.

A forma mais radical de provisão de serviços públicos por privados é a privatização. Uma vez privatizada uma unidade que outrora era propriedade do estado, o setor público perde todo e qualquer controlo sobre ela. Mas entre a provisão governamental dos serviços e a privatização existe um conjunto de concepções que merecem, e serão, analisadas.

Interação e Privatização

Para começar reveste-se de particular relevância a análise do trabalho de Savas (2000) justamente sobre a privatização. Este académico compilou diferentes formas de privatização divididas em três grandes grupos: (a) delegação; (b) desinvestimento e (c) demissão. As várias formas de interação entre o estado e o setor privado cabem dentro destas três categorias. Savas considera que há privatização sempre que, por qualquer motivo, o setor privado é chamado a desempenhar um serviço público. Neste trabalho a concepção de privatização restringe-se à passagem de propriedade de um serviço das mãos do setor público para a esfera privada. Ainda assim, é muito interessante compreender a subdivisão das formas de privatização enumeradas por Savas.

De acordo com a investigação, a primeira e mais comum forma de privatização é feita através do processo de (a) delegação. Cabem neste grupo concepções que a seguir vamos analisar, como é o caso da contratação, da concessão, da competição entre o setor público e o setor privado, nomeadamente através das empresas municipais, e das parceiras público-privadas. Neste grupo cabem igualmente outras concessões que não analisamos neste trabalho mas que merecem referência. É o caso do *franchising*, que Savas diz acontecer sempre que o governo autoriza uma empresa privada a vender determinado serviço público e esta fica obrigada a pagar uma taxa ao governo. Savas diz também haver privatização por delegação no caso da *concessão de benefícios fiscais* a empresas por forma a incentivar os privados a prestarem um serviço que, sem estes incentivos, não seria financeiramente interessante. Outra das ferramentas incluída neste grupo é o *voucher* usado

pelo estado para subsidiar ou cidadãos utilizadores de um serviço e não os prestadores. Este processo pretende incentivar a atividade concorrencial privada, sem pôr de lado a responsabilidade do estado enquanto prestador de serviços. Ele não presta o serviço, mas financia total ou parcialmente o privado que o fizer. A liberdade está garantida porque é o cidadão que escolhe quem lhe vai prestar o serviço o que, por sua vez, incentiva o setor privado a fazer concorrência e, tendencialmente, a melhorar os serviços. Finalmente pode falar-se em privatização por delegação no caso dos processos de *delegação de competências*. As seguradoras são um exemplo. Existe delegação de competências sempre que o governo procura organizações privadas para prestarem um serviço por sua conta e risco.

O segundo grande grupo que Savas associou à privatização é o (b) *desinvestimento*. É neste grupo que se encontra a privatização propriamente dita, isto é, a privatização por *venda* em que há passagem da propriedade pública para mãos privadas, seja para uma pessoa singular ou coletiva. O mesmo acontece quando há *liquidação*. Neste caso o serviço é desmantelado e é feita a venda de todo o património. Também existe privatização por desinvestimento quando há *cedência de direitos*, isto é, quando um serviço é cedido aos trabalhadores, consumidores, a uma associação ou ao público em geral, deixando, o estado, de ser o prestador.

O terceiro e último grupo no qual Savas dividiu os processos de privatização é a chamada (c) *demissão*. Neste caso o estado demite-se de uma função que seria entendida como sua. E, de acordo com o trabalho de Savas pode fazê-lo falhando, retirando-se propositadamente, recorrendo à ação voluntária ou liberalizando o mercado. De forma mais detalhada podemos falar em *falha* quando os cidadãos, ou os clientes, reconhecem que o governo não tem capacidade para prestar determinado serviço e o setor público o faz de forma mais satisfatória. Esta perceção pode ser incentivada pelo próprio estado. Nesse caso estamos perante um processo de *retirada ou privatização por extinção*. Aqui, ao contrário da *falha* onde isso não acontece de forma intencional, é o próprio governo a decidir prestar um serviço de forma deficiente para que o setor privado se desenvolva na prestação desse serviço.

Há privatização por demissão quando o setor público reconhece não ter capacidade de prestar determinado serviço e recorre à *ação voluntária*. Isso pode acontecer por meio da «adoção» - processo de acordo com o qual o cidadão se compromete a fazer

contribuições voluntárias, para um jardim zoológico, por exemplo -, ou por meio da contribuição com trabalho não remunerado nestas organizações. Finalmente, a forma mais radical de privatização por demissão é a *liberalização do mercado*. Neste processo o estado deixa de deter o monopólio de certas áreas de negócio criando condições para que o mercado se estabeleça. Neste caso é importante baixar as barreiras à entrada de novas empresas, permitindo que o setor privado entre no mercado e atue de forma concorrencial.

Como se pode observar, o tema da privatização é bastante abrangente. Não é, por isso, de estranhar que, no que toca à interação entre o setor público e o setor privado, os estudos foquem principalmente as privatizações. Isso também acontece porque os investigadores acham que a única forma de olhar para os serviços é vendo-os exclusivamente públicos ou exclusivamente privados (Warner & Hebdon, 2001). Mas há um interessante conjunto de alternativas menos exploradas na literatura: contratação de serviços externos, concessão, parceria público-privada e empresa pública municipal.

Afinal, de que forma é que setor público e setor privado podem trabalhar em interação? Neste trabalho são abordadas quatro alternativas que, grosso modo, são as mais importantes. Usando a imagem de Hrab (2004), podemos dizer que a privatização está no extremo oposto da provisão governamental de serviços. No meio estão a contratação de serviços externos, a concessão e as parcerias público-privadas.

Cooperação Intermunicipal

Todos os serviços têm um ponto ótimo de eficiência. A definição desse ponto é importante para que seja possível encontrar a escala ótima da prestação de serviço. Isto significa que alguns serviços precisam de muitos cidadãos, muitos clientes, para serem eficientes e outros necessitam de escalas mais modestas. Também em termos geográficos há nuances que devem ser tidas em conta. Haverá serviços que necessitam de grandes áreas geográficas para serem eficientes e outros que só o são em áreas de menor dimensão.

Em teoria, aumentar a dimensão das unidades territoriais terá um impacto positivo na busca pela eficiência já que a escala da vida social é cada vez maior e, por isso, ao aumentar-se a área do município, adaptam-se as fronteiras ao dia a dia das pessoas (Schaap, Geurtz, Graaf, & Karsten, 2012). Além disso, aumentar-se o território vai, teoricamente, criar economias de escala. Embora menos comum, diminuir o tamanho das unidades territoriais também tem vantagens. Em teoria, governos mais pequenos são mais

efetivos e eficientes porque, ao estarem dentro do contexto, dominam muito melhor as necessidades das pessoas. Acredita-se que estes governos consigam desenhar políticas mais adequadas aos seus cidadãos (Schaap, Geurtz, Graaf, & Karsten, 2012).

Nos países do norte da Europa a solução encontrada passou pela agregação de unidades territoriais formando unidades maiores em área geográfica e em número de habitantes. Mas o tempo acabou por mostrar que essa solução era, muitas vezes, contraproducente tendo vários efeitos negativos, muitos deles precisamente contrários à intenção que esteve na base do processo de fusão de municípios (Schaap, Geurtz, Graaf, & Karsten, 2012). Autoridades maiores, à partida, não são nem mais eficazes, nem mais democráticas nem mais eficientes. Além disso, o que se veio a verificar foi um aumento dos custos de transação e uma diminuição da participação civil sem que daí tenham resultado economias de escala (Schaap, Geurtz, Graaf, & Karsten, 2012).

Nos países do sul optou-se por outro tipo de reforma administrativa horizontal: a criação de corpos intermunicipais (Kuhlmann & Wollmann, 2011a) que visam alcançar um nível de prestação de serviços públicos mais eficiente, apoiar os municípios envolvidos nas suas tarefas comuns e adaptar a ação governativa às várias escalas da sociedade sem mexer da definição oficial das fronteiras dos municípios. A este exercício chama-se cooperação intermunicipal.

Fala-se em cooperação intermunicipal sempre que dois ou mais municípios, ou entidade equiparada dependendo da organização de cada país, colaboram na prossecução de um objetivo comum. Esta cooperação pode ser feita informalmente, através de geminações bilaterais ou multilaterais (Ribeiro & Faria, 1999), por protocolo ou através da constituição formal de uma associação intermunicipal. Este envolvimento mútuo entre unidades territoriais contíguas ou dispersas não se resume ao contexto nacional de cada país. Pelo contrário, os municípios envolvidos nas parcerias podem ser nacionais ou estrangeiros (Costa, 2003), dependendo dos objetivos que estão subjacentes ao processo de associação. Ao mesmo tempo, não é necessário reunir todas as partes envolvidas na criação de uma nova entidade. Aliás, os simples acordos de interajuda entre municípios são a forma mais simples e mais comum de cooperação (Warner & Hebdon, 2001).

O período do pós II Guerra Mundial foi aquele um dos momentos em que a cooperação intermunicipal foi mais importante. Os países europeus viviam sérios constrangimentos económicos, sociais e políticos, nomeadamente a falta de emprego,

destruição de mão de obra, intervenção do estado na economia, alteração das fronteiras, proliferação de regimes comunistas (Nunes & Valério, 1997) e o facto de a Europa estar fortemente dependente dos Estados Unidos da América, a grande potência mundial à época (Rato, 1998). Neste ambiente começa a ganhar forma a ideia de que a aproximação dos povos seria obrigatória para o renascimento da Europa (Ribeiro & Faria, 1999). Esta é a primeira de três grandes fases importantes para o desenvolvimento da cooperação intermunicipal. A segunda vaga começou logo depois nos Estados Unidos da América, Canadá e Japão. Nas décadas de 1950 e 1960, a cooperação intermunicipal foi altamente incentivada pelos governos. A principal motivação era o estabelecimento de relações comerciais e o fomento económico, nomeadamente através da atribuição de benefícios fiscais aos investidores estrangeiros (Schep, Angenent, Wismans, & Hillenius, 1995; Coelho, 2004). A terceira vaga surge nas últimas décadas do século XX. Com o desenvolvimento e independência dos países do hemisfério norte e com a emergência do chamado «terceiro mundo». Esta nova vaga de apoio intermunicipal surge como forma de apoiar os países em vias de desenvolvimento (Coelho, 2004). Em Portugal a cooperação intermunicipal tornou-se ferramenta vulgar a partir do momento em que se alteraram as regras de acesso aos fundos comunitários da União Europeia.

No âmbito deste trabalho parece particularmente interessante abordar a comunidade intermunicipal, nacional ou transfronteiriça, em que dois ou mais municípios estabelecem acordos entre si no sentido de ganharem eficiência e de assegurarem ou aumentarem a qualidade dos serviços públicos que é sua função prestar. Estes acordos são estabelecidos pelas Câmaras Municipais, ou instituições equivalentes em função da estrutura organizacional do país. Não obstante, podem fazer parte destas comunidades entidades sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil, assim como associações empresariais (Schep, Angenent, Wismans, & Hillenius, 1995; Coelho, 2004). Isso deve acontecer sempre que a participação destas entidades contribuir para o cumprimento dos objetivos da comunidade intermunicipal ou sempre que isso servir para melhorar a democracia e os processos de prestação de contas.

A cooperação surge na contemporaneidade como uma boa forma de gerir serviços que sejam indiretos e que, por esse motivo, não tenham de ser prestados diretamente pelos municípios. É também uma ferramenta particularmente importante quando as economias de escala regionais são essenciais para assegurar que a prestação é eficiente (Parks &

Oakerson, 1993). Por exemplo: o município A pode não conseguir suportar um serviço. A solução pode passar pelo envolvimento dos municípios B e C que, provavelmente, têm dificuldades semelhantes. Estes serviços passam a envolver mais territórios e mais população, logo, mais clientes. Neste contexto, um serviço que era altamente deficitário passa a ser muito mais eficiente, até economicamente suportável ou mesmo lucrativo.

Os apologistas argumentam que a cooperação intermunicipal permite alcançar resultados semelhantes aos da privatização ao criarem mercado para a provisão de serviços e ao expandirem economias de escala. Em vez de se criarem municípios maiores, a comunidade intermunicipal presta assistência às pequenas unidades territoriais existentes (Kuhlmann & Wollmann, 2011a). Esta é uma forma de ganhar dimensão e, logo, maior poder negocial em relação aos fornecedores, sem perder poder nem controlo sobre o serviço. As centrais de compras são uma das formas mais populares de gerar poupança através da ação concertada com outros municípios. Até então todos os municípios faziam compras diretamente ao fornecedor. O vendedor fará variar o preço em função da quantidade que o município pretende adquirir. Quando vários municípios se reúnem para fazer a compra concertadamente surgem ganhos de diversa ordem: o preço baixa, desde logo, porque a quantidade é superior; ao mesmo tempo, se o vendedor é escolhido em função do preço a que vende o produto, vários fornecedores tenderão a baixar o preço para conseguirem assegurar a venda; além do mais, contratos maiores envolvem valores mais elevados e são, por isso, comercialmente mais apelativos.

Muito importante parece ser o facto de os governos locais manterem o controlo tanto sobre quais os serviços que serão fornecidos, como sobre a forma como o serviço vai ser prestado (Oakerson, 1987). Outra das vantagens parece ser o facto de a criação de comunidades intermunicipais, ou o estabelecimento de acordos de interajuda, serem relativamente fáceis de estabelecer (Morgan & Hirlinger, 1991) e tenderem a ter resultados muito positivos na promoção da participação cívica e da própria democracia local (Costa, 2003).

No âmbito deste trabalho importa encarar a cooperação intermunicipal enquanto ponto de partida e não enquanto fim. Os municípios podem interagir com o setor privado, grosso modo, de duas maneiras: de forma independente, assumindo, o próprio município, a função de seleccionar entre as várias opções disponíveis, redigir os concursos públicos, assegurar o cumprimento do contrato e monitorizar o serviço; ou em conjunto com outros

municípios ou outras entidades. Neste último caso as funções que cada município tinha de fazer individualmente passam a ser feitas uma única vez para vários municípios. Daqui surgem diversos ganhos ao nível da libertação de recursos humanos, por exemplo, e, ao criar-se uma equipa vocacionada para este tipo de funções com elementos experientes dos vários municípios cria-se uma equipa especializada em defender os objetivos do setor público.

Setor público e setor privado têm capacidade para, de forma individual, prestarem serviços. Se colocarmos o setor público do lado esquerdo de uma linha reta e o setor privado do lado direito percebemos que, ao longo dessa linha, há diversas formas de prestação de serviços. No extremo esquerdo estará a prestação do serviço diretamente pelos serviços municipais. Nesta reta, as empresas municipais estarão posicionadas do lado esquerdo, mais próximas do setor público, que detém a totalidade ou a grande maioria do seu capital e nela tem a obrigação de injetar dinheiro quando o seu exercício é deficitário. No meio da reta encontramos a contratação de entidades externas para a prestação dos serviços públicos, a concessão de estruturas municipais a parceiros empresariais ou ao setor não lucrativo e a parceria público-privada.

No extremo direito da reta está a privatização dos serviços. Este processo pode compreender duas nuances gerais: a simples passagem de propriedade do setor público para o setor privado; e a saída de determinado serviço da responsabilidade pública. São, precisamente, estes processos que se analisam a seguir.

2.2.1 Privatização

Pode falar-se em privatização sempre que existe transferência de propriedade, do público para o privado, de uma função ou atividade do estado. É a chamada privatização material (Gonçalves, 1999). Mas para os académicos a definição pode ser mais complexa uma vez que ela depende do âmbito geográfico e do próprio contexto a que a palavra se refere. Essa multiplicidade levou Savas (2000) a fazer uma compilação dos diferentes mundos a que a palavra privatização se pode aplicar. Não é objetivo deste trabalho esgotar o conceito nas suas mais variadas aceções. Por esse motivo, e como forma de concentrar o nosso objeto de estudo, parece pertinente abordar apenas um âmbito da definição de Savas para o conceito de privatização: «privatização é a transferência da propriedade empresarial – por completo ou em parte – do estado para as mãos dos privados. Algo a que também se

pode chamar desnacionalização ou ‘desestatização’» (Savas E. S., 2000, p. 1).

Savas criou uma definição de privatização que é altamente pertinente para este trabalho: «a privatização é o ato de reduzir o papel dos governos ou aumentar o papel das instituições privadas na sociedade para a satisfação das necessidades das pessoas: isto significa depender mais do setor privado e menos do governo» (Savas E. S., 2000, p. 2).

Os apologistas da privatização acreditam que, quando é o mercado a providor os serviços governamentais, se encoraja a competição, se geram economias de escala e se dá mais voz ao cliente (Savas E. S., 2000). São duas as principais ideias que estão subjacentes ao processo de privatização: diminuir custos e aumentar eficiência (Boyne, 1998).

Muitos autores não veem vantagens na privatização dos serviços públicos. Stein (1999) não vê ganhos de eficiência na privatização e atribui isto, em parte, à questão da contestabilidade dos mercados nas burocracias públicas. Isto é, faz sentido que se privatize um serviço quando ele, uma vez privado, passa a poder chegar a mais pessoas e, com isso, o seu preço baixe. Algo que só é possível se existir concorrência e se forem geradas economias de escala. Mas gerar concorrência nem sempre implica colocar novos concorrentes no mercado. Aumentar a contestabilidade do mercado é tão ou mais importante. Geralmente isso implica baixar as barreiras à entrada, o que permite, não só, que mais concorrentes disputem o mercado, como obriga as empresas instaladas a serem regradas porque, a qualquer momento, com toda a facilidade, pode aparecer um novo concorrente.

A questão ideológica parece ser outro dos motivos apontado pelos académicos para justificar o processo de privatização. Podemos ser levados a pensar que o processo de privatização é preferido pelos governos de direita enquanto os de esquerda preferem que a provisão dos serviços seja feita internamente pelo estado. As análises empíricas de Bel e Fagenda (2007), Dublin e Navarro (1988) e Walls, Macauley e Anderson (2005) confirmam esta visão. No entanto não é possível generalizar esta ideia. Fitch (2007) fez um estudo no qual comparou a privatização da água em França e na Alemanha. O seu trabalho mostra, aparentemente, um paradoxo: é que, enquanto em França, politicamente pró-estado, os serviços locais de água são 75% privados, na corporativista Alemanha, 82% dos serviços de água são públicos. Fitch considera que o papel forte do estado central encoraja a privatização em França porque isso implica municípios e sociedade civil mais fracos. Já na Alemanha, onde o estado central é relativamente fraco e os municípios são política e

financeiramente mais autónomos, passa-se o contrário (Bel, Hebdon, & Warner, 2007). Mas há mais estudos a pôr em causa a influência da questão ideológica no processo de privatização. Eles consideram que os governos locais se guiam mais por questões pragmáticas do que por motivações ideológicas (Bel & Fageda, 2007).

Não podemos esquecer a importância que os processos políticos têm na influência sobre a decisão de privatizar (ou não). Esta ideia refere-se à teoria do cidadão-candidato (Besley & Coate, 1997; Osborne & Slivinski, 1996), ou seja, à dupla dimensão do político: por um lado, ele procura ganhar eleições para obter cargos na administração; mas por outro, ele tem uma ideologia política própria e pode agir de acordo com as suas preferências.

A pressão fiscal é outro dos grupos de argumentos que procuram explicar a privatização. Os governos têm tendência a aumentar impostos na razão do aumento das suas despesas com os serviços públicos. Quando os estados se encontram em expansão económica, o aumento de impostos pode ser sustentável, mas chegará um momento em que não será possível, aos estados, cobrarem mais impostos. Neste sentido, entende-se que a pressão fiscal resulta de um destes acontecimentos, ou dos dois em simultâneo: impossibilidade de o poder local cobrar mais impostos que lhe permitam fazer face aos crescentes custos dos seus serviços; diminuição das transferências do estado central para o poder local (Bel & Fageda, 2007). Não é, por isso, de estranhar que estudos mostrem que a privatização é mais usual em municípios com pouca autonomia financeira (Bel, Hebdon, & Warner, 2007), ou em situações em que o estado precisa de cortar custos. No Canadá, por exemplo, as cidades viram ser-lhes devolvidas uma série de funções sem que tivesse havido um correspondente aumento de fundos. Estas cidades reestruturam e privatizam mais (Hebdon & Jalette, 2008).

Os custos de transação são os mais importantes a ter em conta quando se pondera um processo de privatização. As condições que influenciam estes custos devem ser a questão central a ter em conta quando se decide privatizar (Bel & Fageda, 2007). Consideram-se custos de transação todos aqueles que decorrem de processos administrativos e de encargos com contratos incompletos (Williamson, 1979; 1999), da monitorização e do controlo sobre o serviço (Sappington & Stiglitz, 1987). A privatização tem capacidade para gerar redução de encargos quando os custos de transação envolvidos não são significativos. O trabalho de Bel & Fageda (2007) fez uma análise empírica dos

motivos que levam os governos a seguirem processos de privatização. Os investigadores perceberam que serviços com baixos custos de transação são privatizados mais facilmente. Pelo contrário, os altos custos de transação estão inversamente relacionados com a privatização. De qualquer forma, esta visão não está isenta de críticas. Hebdon (1995), por exemplo, critica a privatização enquanto ferramenta que serve exclusivamente para reduzir custos. Ele explica que, no caso dos serviços que são baseados em recursos humanos, grande parte da poupança é conseguida à custa da redução dos ordenados e dos benefícios do trabalho.

A análise de Bel & Fageda (2007) procurou uma última dimensão nos processos de privatização: a influência dos grupos de pressão. Eles perceberam que os governos locais de cidades de pequena dimensão são particularmente vulneráveis aos grupos de interesse. Através do trabalho empírico, o estudo chegou à conclusão que as privatizações feitas de baixo para cima e que, por isso, não são impostas pelo governo central, são muito mais suscetíveis de terem sucesso (Ascher, 1987). Outro trabalho vai ainda mais longe nas conclusões relacionando o poderio empresarial com as dinâmicas de privatização: quanto mais força industrial e empresarial existir num sítio, maiores serão as pressões para a privatização dos serviços (Miralles, 2006).

Quando se privatiza um serviço é importante ter em conta todas as dimensões. Uma das mais relevantes que intervém no processo está relacionada com os resultados. Quando se coloca um operador privado (que tem como objetivo, naturalmente, o lucro) a prestar um serviço público, que mudanças poderão ocorrer na qualidade, no preço do serviço e no próprio mercado? O estudo de Gonçalves (1999) aborda o que acontece depois de um processo de privatização material. O estado pode seguir dois caminhos: continuar empenhado em garantir os resultados; ou apenas controlar e fiscalizar a atividade dos privados. O primeiro caso é frequente quando vários operadores disputam um mercado que é limitado por natureza ou quando se trata da satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. O estado passa a assumir um papel intermédio entre os setores público e privado para, precisamente, garantir os resultados. Neste sentido, a privatização será mais apropriada para serviços que sejam fáceis de especificar e monitorizar e para os quais existam vários provedores alternativos (Starr, 1987). Isto porque, a complexidade do processo de privatização implica que o governo local desempenhe um papel de gestor do mercado. Ele tem de gerir os interesses políticos e as preocupações dos cidadãos. A

privatização não permite aos governos locais contratar serviços externos e retirarem-se (Bel, Hebdon, & Warner, 2007).

O papel de gestor de mercado atribuído ao governo é ainda mais importante em localidades onde não exista pressão concorrencial. O setor público tem a missão de estimular a competição, criar economias de escala, ou usar a sua autoridade enquanto regulador para conhecer a estrutura de custo dos serviços e conseguir controlar os preços (Hefetz & Warner, 2007; Warner & Hefetz, 2008; Warner & Bel, 2007; Bel & Costas, 2006; Lowery, 1998; Dijkgraaf & Gradus, 2007). Raramente, em Portugal, os municípios têm capacidade para gerir o mercado ou para assumirem o papel de regulador. Será este o motivo pelo qual o processo de privatização é muito pouco usual ao nível municipal? Stein (1990) considera que esta é uma das razões por que os governos locais preferem usar a cooperação em vez da privatização. Este pode ser o motivo pelo qual os processos de concessão e de contratação são mais comuns ao nível local do que a privatização de serviços.

2.2.2 Concessão e contratação de serviços públicos

Concessão e contratação são duas formas diferentes de interação entre o setor público e o setor privado. Apesar das diferenças, ambas partilham necessidades e requisitos obrigatórios ao nível do lançamento de concursos, da redação de contratos e da monitorização, motivo pelo qual aparecem juntas neste trabalho.

Antes de partir para esta análise é importante fazer distinção entre privatização e contratação ou concessão de serviços externos. A essência da privatização é a transferência de propriedade do setor público para o setor privado. Privatizar retira completamente o poder ao governo sobre o serviço sem que isso se traduza, obrigatoriamente, no aumento da concorrência nesse setor. Pelo contrário, a contratação e a concessão de serviços públicos preservam o poder do governo e estimulam concorrência. Considera-se que o governo mantém o seu poder na medida em que é ele quem tem a missão de escolher o parceiro a contratar e é também sua missão monitorizar o cumprimento dos parâmetros quantitativos e qualitativos acordados no contrato. Ao mesmo tempo há um estímulo forte da concorrência no sentido em que quem ganha o contrato para prestação do serviço ou o contrato de concessão é a empresa que faz a melhor licitação. Como os parâmetros qualitativos estão definidos no concurso, o resultado é, normalmente, uma diminuição dos

custos associados ao serviço, a criação de economias de escala (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006) e um aumento da qualidade (Domberger & Jensen, 1997).

Tal como as empresas recorrem a esquemas de *outsourcing* também os governos contratam serviços a produtores externos. Prager (1994) estabelece um paralelismo entre a empresa privada e o governo. É que tal como as empresas privadas preferem contratar, quando são pequenas ou grandes de mais para a escala ótima do seu negócio, também a decisão de contratar obedece a esses critérios nas entidades do governo.

Diferentes estudos mostram que a contratação exerce efeitos sobre quatro dinâmicas distintas: o preço; a qualidade; a competência e capacidade para fornecer o serviço; e sobre a prestação de contas do setor público (Thomasson, 2005). Não é linear dizer que a contratação exerce efeitos positivos em todas as áreas e também não é linear dizer o contrário. Na verdade, serviços iguais em locais diferentes, com mercados diferentes, níveis de concorrência diferentes e sistemas de monitorização distintos, podem levar a resultados diferentes. Thomasson (2005) compilou cerca de trinta estudos empíricos e concluiu isso mesmo. Anda assim, o trabalho deixa evidente que a contratação exerce efeitos sobre os custos de transação. A decisão de prestar os serviços através do estado ou de contratar um privado deve recair sobre quem conseguir obter um resultado mais baixo na soma entre os custos de transação e os custos de produção do serviço. Outra das dinâmicas que sofre influência direta do processo de contratação é o preço e a qualidade.

Existe a ideia, nem sempre conseguida, de que a empresa privada alcança a eficiência mais facilmente do que o setor público, uma vez que está sujeita à ação do mercado e da atividade concorrencial. Mas a pesquisa de Thomasson (2005) revela que o efeito que se verifica sobre o preço esconde o risco de *dumping*⁵ ou de atividades de *rent seeking*⁶ (Cox, 2003; Ohlsson, 2003) Em primeiro lugar é preciso ter em consideração que contratar exige aumentar despesa, uma vez que o estado, por forma a garantir bom cumprimento do contrato, passa a assumir o papel de monitor. É, por isso, importante, perceber se a influência que o mercado concorrencial exerceu sobre o preço é suficiente para compensar os gastos assumidos com a nova função do estado. Em segundo lugar, é preciso perceber de que forma o parceiro privado vai efetuar a redução de custos, uma vez que uma redução com base no despedimento de trabalhadores ou na diminuição da

⁵ Prática comercial punível por lei de acordo com a qual uma empresa vende produtos ou serviços abaixo do preço de custo com o objetivo de eliminar a concorrência para, então, liderar o mercado e aumentar os preços.

⁶ Utilização de recursos com o objetivo de captar rendas para enriquecimento próprio e não para acrescentar valor e produzir riqueza.

qualidade do serviço tendencialmente gerará externalidades negativas que devem ser tidas em conta. É comum, nos esquemas de contratação, que os recursos humanos que trabalhavam ao serviço do estado passem para a empresa que foi contratada para realizar o serviço. Há, desde logo, uma mudança nas condições de contratação, seja a nível salarial, seja a nível de segurança contratual, o que contribui para a pioria das condições de trabalho e, por sua vez, se pode vir a refletir na qualidade de prestação do serviço.

Uma terceira dinâmica essencial, em democracia, é a prestação de contas ou *accountability* (Blomqvist & Rothstein, 2000). O estado deixa o papel de prestador de serviços e passa a ter como única missão supervisionar o contrato. Corre-se o risco de nem o estado nem o prestador de serviços privado assumirem a responsabilidade no caso de serem detetadas falhas (Thomasson, 2005). Esse é um perigo que os governos têm de evitar uma vez que, em última instância, são os políticos os responsáveis pela prestação de serviços públicos e são eles que são depois prejudicados em cenário eleitoral.

Grosso modo, podemos falar em contratação sempre que uma entidade extra governamental é incumbida da missão de prestar determinado serviço público recebendo, para tal, uma renda paga pelo município. Por outro lado, podemos falar em concessão sempre que o governo entrega uma infraestrutura da qual é proprietário a uma entidade extragovernamental. Isto permite ao governo concentrar atenção no que é importante e deixar as áreas de negócio para os privados que atuam no mercado concorrencial. Ao mesmo tempo, contratar ou concessionar serviços a uma entidade externa permite que o governo se concentre noutros assuntos sem perder o controlo sobre os serviços. Considere-se o caso de Nova Iorque. O governo local prefere interagir com o setor privado e não-governamental para a prestação de serviços públicos porque isso preserva a sua autoridade sobre a provisão de serviços e liberta pessoal para outras áreas. O setor privado é responsável pelos trabalhos públicos, transportes e apoio administrativo e o setor não lucrativo pela área da saúde, parques e recreio (Warner & Hebdon, 2001).

Dependendo da natureza da infraestrutura que vai ser concessionada, isto é, dependendo se se trata de um serviço lucrativo ou não, essa entidade pode ser financiada através de uma renda paga pelo estado, através das tarifas pagas pelos cidadãos para a utilização dessa estrutura ou ambas, ou pode ser essa entidade a pagar uma renda ao município. Isto acontece frequentemente nos casos de concessões de postos de abastecimento de combustível ou de cafés, restaurantes e esplanadas instalados em

edifícios cujo proprietário é o município.

Estejamos perante um processo de contratação ou de concessão, o sucesso começa antes da sua redação dos contratos. Primeiramente é importante definir prioridades e objetivos. É importante saber o que se pretende para que os resultados possam ser satisfatórios. Reduzir despesa municipal é um objetivo frequente, mas há outros que não se podem descurar, como por exemplo, a estimulação do setor empresarial local. Antes de redigir as cláusulas do contrato e do concurso público é importante reunir com todos os *stakeholders* que têm interesse nesse serviço (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006) para que sejam seguidas as prioridades corretas e para garantir que o valor público está assegurado.

No contrato constam as regras do jogo (North, 1991), os limites legais que norteiam a relação entre as duas partes (Cooper, 1996) e que definem o que é autorizado e o que é proibido (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). Os contratos podem, frequentemente, ser incompletos porque podem ser redigidos sem que ambas as partes consigam prever todos os cenários futuros. Isto pode levar a um aproveitamento por parte da entidade contratada. É, por isso, importante fazer contratos mais detalhados, mais completos e que prevejam sanções (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). O estudo empírico de Domberger e Jensen (1997) revela que é possível poupar cerca de 20% dos custos de serviço recorrendo à contratação. Embora este número não tenha sido calculado para os processos de concessão há um fator que parece ser comum e de elevada importância no sucesso de ambos os processos de interação: a concorrência. O fator concorrencial é a ferramenta essencial para que a contratação consiga, efetivamente, ter um custo mais baixo (Prager, 1994; Domberger & Jensen, 1997; Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006).

O potencial para a redução de custos só existe se houver concorrência ou, em alternativa, se o mercado for contestável, isto é, se os operadores viverem com a ideia de que, a qualquer momento, pode entrar um novo *player* no mercado. Isto é particularmente importante quando se trata de monopólios naturais. Por uma questão de eficiência pode ser desejável que exista apenas um operador no mercado durante determinado período de tempo. Mas mesmo em situação de monopólio natural o operador contratado ou o concessionário têm de ter a ideia de que, no final do contrato, podem ser substituídos por outro operador que apresente uma proposta mais vantajosa (Domberger & Jensen, 1997).

A composição do mercado é decisiva no sucesso dos contratos públicos. A existência de mercado oferece informações acerca dos preços e dos níveis de qualidade e penaliza as entidades que falham (Niskanen, 1971; Hart & Moore, 1999). Mas para o mercado ser verdadeiramente justo tem de existir um largo número de compradores e de vendedores, tem de haver informação sobre os produtos e sobre as preferências, assim como deve haver diminutas barreiras à entrada de novos concorrentes (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). A falha do mercado tende a surgir quando há altos custos de transação, informação diminuta, incerteza quanto ao futuro ou quando se acredita que os vários agentes vão interagir de forma oportunista entre si (Coase, 1937; Williamson, 1981; 1991; 1996).

Prager (1994) reconhece quatro variáveis que intervêm no processo de competição por um contrato público: a reputação do governo local (que tem em conta a experiência anterior de contratação); o pagamento dentro dos prazos acordados; a fácil negociação das diferentes interpretações do contrato (muito embora contratos mal geridos sejam um incentivo para que novos *players* concorram para assim conseguirem mais lucro à conta do erário público); e a dimensão do contrato (contratos maiores tendem a ser mais apetecíveis). Estas variáveis vão mudando ao longo do tempo e delas depende o sucesso dos concursos públicos.

Os custos são apenas uma parte da motivação para contratar ou para concessionar (Hefetz & Warner, 2007; Tavares & Camões, 2007). Tendo em conta que o mercado é uma estrutura dinâmica, a qualquer momento o governo pode perceber que não está a ter ganhos com o processo de contratação. A experiência leva os governos a reverem os processos. Não é, pois, de estranhar que quando se dá mais atenção à voz do cidadão (algo que não acontecia no início da década de 90), os governos contratem menos e possam mesmo voltar a assumir alguns serviços (Bel, Hebdon, & Warner, 2007). Os custos não devem ser a única variável a ter em conta quando se contrata um serviço a um provedor externo ou quando se entrega a concessão de um espaço ou de um serviço a uma entidade não-governamental. É importante que os contratos acertem parâmetros mensuráveis de qualidade. Procurar apenas o preço mais baixo vai, invariavelmente, levar à redução da qualidade do serviço. Neste sentido, quanto mais difícil for contratar a qualidade, maiores serão os custos que vão decorrer da contratação ou de concessão (Domberger & Jensen, 1997).

No início deste ponto vimos algumas diferenças entre privatização e contratação ou concessão de serviços. Mas, na realidade, também há semelhanças. Savas (2000) apresentou a principal: nenhuma das soluções tira responsabilidade aos municípios. Pelo contrário. Quer no caso da privatização, como no caso da contratação ou da concessão, os governos locais passam a desempenhar um novo papel – o de fiscalizador. Passa a exigir-se que o governo faça uma monitorização efetiva (Hrab, 2004; Savas E. S., 2000), até porque a falta de monitorização, a par da corrupção, são os dois maiores inimigos do processo de contratação ou concessão. Por isso, esta é a parte mais árdua do processo: é cara e exige pessoal técnico capaz (Prager, 1994).

A corrupção surge quando há demasiada proximidade entre o governo e o contratado. Brown, Potoski e Van Slyke (2006) defendem que todas as empresas, pessoas ou entidades que sejam apanhadas em esquemas de corrupção sejam banidas de qualquer contratação no futuro. Assim garante-se a independência do setor público, dá-se sinal de que não há lugar no mercado para empresas sem moral e transmite-se a ideia de que vale a pena competir por concursos públicos, que as empresas o devem fazer e que vencerão se apresentarem a melhor proposta, sem medo que outros lhes passem à frente por via da corrupção.

Agentes públicos e privados têm, normalmente, interesses distintos e o sucesso do processo de contratação ou de concessão depende das condições acordadas durante a negociação (Hrab, 2004). Redigir bons contratos é importante para evitar uma desvantagem óbvia desta estratégia: como o setor privado busca o lucro, tende a sacrificar valores públicos chave e a qualidade do serviço (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). A monitorização começa na redação do contrato. É importante que sejam previstas as formas que vão ser usadas para monitorizar o serviço. Como forma de estimular o bom cumprimento do contrato podem ser introduzidos fatores de incentivo, como por exemplo, a atribuição de prémios sempre que os objetivos sejam alcançados (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). Contratos mal monitorizados, ou cujos custos de monitorização sejam muito elevados, são mais suscetíveis a falharem (Domberger & Jensen, 1997) ou a serem prestados com pior qualidade. Neste sentido, uma melhor monitorização leva a um aumento da qualidade do serviço, mas também ao aumento dos custos de transação (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006).

Uma das formas de monitorizar é através dos cidadãos. Eles servem como

“campanha de alarme” (McCubbins & Schwartz, 1984) denunciando a entidade contratada sempre que ela preste um serviço com falhas. Outra das formas de monitorizar é através de um sistema de auditorias feitas por uma empresa externa ou pelo próprio governo. Os contratos devem prever a cedência de dados e registos para que, em auditoria, se consiga avaliar o desempenho do prestador do serviço (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006).

Mas qual será a motivação dos agentes privados para se tornarem provedores de um serviço público? Reconhecidamente há uma motivação na prossecução do lucro por parte dos privados, mas esse motivo tende a ser sobrevalorizado e tendemos a esquecer outras motivações relevantes: a ânsia por poder, prestígio ou os motivos de serviço público (como por exemplo, a vontade pessoal de manter as ruas do bairro limpas). Estas motivações podem, em certos casos, ser tão importantes, que o lucro pode ficar em segundo plano (Prager, 1994). Mas a orientação para o lucro pode também ser uma vantagem. É que a busca pelo lucro leva o privado a focar-se na inovação e no uso eficiente dos recursos (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997).

Não se deve partir do princípio que a empresa privada é, apenas pela natureza da sua propriedade, mais eficiente que a empresa pública, embora isso possa ser frequente: há empresas públicas tão eficientes quanto as privadas; ou, visto de outra forma, há empresas privadas tão ineficientes como as empresas públicas (Prager, 1994; Prager, 1999; Boardman & Vining, 1989).

Mas contratar ou concessionar não implica colocar uma empresa privada a desempenhar um serviço. Casos há em que os governos contratam empresas públicas ou outros municípios para assegurarem, por exemplo, a recolha do lixo (nomeadamente em zonas limítrofes dos seus concelhos). A vantagem clara é o facto de as entidades governamentais partilharem valores semelhantes e estarem mais vocacionadas para a prossecução do valor público, contrariamente ao que acontece com as empresas privadas (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). Apesar deste benefício claro, e ao contrário do que acontece com o processo de concessão ou com a contração das empresas privadas, as entidades não-governamentais têm muito pouca capacidade para inovar, gerar economias de escala, incentivos e inovação (Niskanen, 1971).

Há países que têm o hábito de contratar organizações sem fins lucrativos para assegurarem serviços, nomeadamente na área da saúde (Warner & Hebdon, 2001). Ferris & Graddy (1991) defendem que as entidades sem fins lucrativos se preocupam mais com a

qualidade do serviço prestado do que as empresas privadas. Prager (1994) contesta, dizendo ser difícil monitorizar a qualidade em setores como o da saúde, e diz ainda que não faz sentido achar que estas organizações vão fazer o trabalho por um preço mais baixo do que o governo. É que apesar destas instituições recorrerem frequentemente a trabalho não pago, na maior parte dos países que têm a tradição de contratá-las o governo impõe grandes limites ao voluntariado.

As entidades não-governamentais partilham frequentemente a mesma missão do governo (Hansman, 1987; Salamon, 1995) e por isso podem criar boas parceiras. Ao mesmo tempo, pode também ser uma vantagem o facto de estas organizações se moverem por motivos menos oportunistas do que as empresas privadas. No entanto, é preciso garantir que as motivações são o bem público e não a canalização dos fundos conseguidos com o contrato para outros programas (Horne, Van Slyke, & Johnson, 2006)

Contratar ou concessionar nem sempre é a solução mais eficiente. Isto acontece sempre que os custos de contratação e de monitorização do serviço ultrapassam a poupança alcançada (Prager, 1994). Nesta situação, ser o governo a assegurar o serviço pode ser a melhor decisão. Quanto mais baixos forem os custos de transação, mais facilmente o serviço poderá ser atribuído a um prestador externo, independentemente da sua natureza. Isso permite libertar recursos e melhorar a qualidade. Pelo contrário, serviços com custos de transação elevados, ou em que há forte risco de monopólio, tentem a gerar problemas (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). Mas há mais. Os resultados de um estudo que avaliou o papel da contratação à luz das proposições do *Clinton-Gore National Performance Review*⁷ mostram que a contratação só traz efeitos positivos se acontecer em pequena escala. Grandes volumes de *outsourcing* tendem a ter efeitos negativos. Os autores alegam que grandes níveis de contratação dificultam a obtenção de bons resultados, assim como a criação de uma cultura interna que permita ter uma visão geral sobre o projeto e orientá-lo para a obtenção de bons resultados (Brown & Brudney, 1998).

2.2.3 Parceria público-privada (PPP)

A ferramenta da concessão é potencialmente usada quando o estado quer atribuir a gestão de uma estrutura que é sua propriedade a um privado. Nesta situação o governo construiria uma autoestrada, um hospital, uma sala de teatro, etc., e contrataria *a posteriori*

⁷ Projeto de iniciativa do presidente americano Bill Clinton e do vice-presidente Al Gore que pretendia perceber como é que o Governo podia ser mais eficiente. A análise aos serviços públicos foi feita pelos próprios funcionários, numa ação de baixo para cima.

um privado para gerir a estrutura. Mas o estado pode recorrer a uma forma de concessão mais complexa e abrangente que inclua o privado em todas as fases do processo. A grande vantagem é que, assim, o privado partilha o investimento inicial, ou assume-o na totalidade, diminuindo a dívida do estado no período de investimento, dividindo-a em prestações pagas pelo setor público ao parceiro privado ao longo do tempo de contrato.

Mais do que um preceito de ordem ideológica, a concessão de serviços públicos ganhou interesse enquanto instrumento financeiro durante o século XIX. Embora o conceito seja anterior é neste período que ele assume uma forma mais semelhante à de hoje (Gonçalves, 1999). Concessionando uma atividade ou uma infraestrutura de serviço público a um privado, passa a ser possível ao estado contar com o investimento sem que tenha de dispensar recursos financeiros para o erguer. Nesta definição inicial não está previsto qualquer pagamento do estado ao concessionário. A contrapartida que o parceiro privado recebe é a possibilidade de operar um serviço público por um determinado período de tempo. A haver, ele assume todo o seu *deficit* assim como arrecada todo o seu lucro.

Até aos dias de hoje a definição sofreu várias mudanças, desde logo na natureza do concessionário. Se inicialmente havia uma dualidade de interesses entre o setor público e o privado, a partir de então passou a ser possível atribuir a concessão a uma entidade pública. Assim, há comunhão de interesses. Mas por que motivo, a certa altura, foi preciso mudar as regras do jogo? Para perceber é preciso ir às origens deste conceito de concessão de serviços públicos do século XIX. Numa altura em que o estado tinha poucos recursos económicos, concessionar serviços públicos aos privados, que viviam uma época de prosperidade, era a única forma de promover o desenvolvimento económico e social sem comprometer as contas públicas. Mas quando a economia privada mergulha em crise financeira, abrir a possibilidade de instituições de capitais total ou parcialmente públicos fazerem parte destas concessões é a única forma de as conceber. A necessidade de alterar as regras advém, portanto, do facto de não ser possível encontrar no mercado parceiros com volume de capital suficiente para suportar os investimentos que o estado pretende fazer. Também por isso não é estranho concluir que as regras do lado das compensações tenham mudado: passa agora a ser possível ao estado exercer uma espécie de «solidariedade financeira». Em setores de natureza deficitária seria muito difícil concessionar uma atividade a um privado, sabendo ele que teria de suportar as perdas. O investimento privado seria sempre canalizado para outras atividades percecionadas como mais

lucrativas. Muitas vezes, o pagamento de compensações por parte do estado é a única forma de manter ou de erguer concessões.

Qualquer projeto público inclui normalmente cinco fases: conceção; construção; financiamento; operação; e manutenção. As parcerias público-privadas envolvem, normalmente, várias, ou todas, estas fases. O setor privado trata do financiamento e ganha a concessão da estrutura, retirando os benefícios que dela advêm pelo período de tempo acordado no contrato (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). O setor público lucra com o facto de passar a dispor da estrutura e a beneficiar de todas as externalidades positivas que dela advêm, além de ajudar a dinamizar o mercado, criar riqueza que paga impostos, estimular a criação de soluções inovadoras e outros benefícios não económicos (SuperBuilt, 2001).

Idealmente, as PPP servem para aumentar a qualidade do serviço recorrendo à experiência e à eficiência do setor privado. O financiamento é partilhado, assim como os riscos e os lucros (OPSRS, 1999; Hrab, 2004). É uma forma de ter o melhor de dois mundos: a eficiência privada; e a busca pelo bem público (Hrab, 2004).

Ao concessionar uma estrutura pública a um privado, o objetivo do governo pode ser o recebimento de um grande volume de dinheiro de uma só vez. Nesse aspeto, quanto maior for o período de tempo da concessão, maior deverá ser o valor a pagar pelo privado. Mas há algumas preocupações a ter em conta: quanto maior for o tempo da concessão, menor será a margem de manobra do setor público em relação àquela estrutura. Ao longo do tempo de vida da concessão, as necessidades das pessoas vão mudar sem que o governo possa fazer as devidas adaptações à estrutura ou à forma de a gerir porque atribuiu a concessão a um operador externo. Ao mesmo tempo, quanto maior for o tempo de vida do contrato, maior será o perigo de a empresa concessionária não conseguir cumpri-lo. A duração dos contratos deve, assim, ser definida em função do tempo que o operador privado vai necessitar para rentabilizar o investimento por via das tarifas que vai cobrar e/ou das rendas que, em alternativa, vai ou pode vir a receber. No caso de a concessionária falir, o Estado, ou outra empresa, podem comprar a estrutura (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008).

Criar uma PPP implica uma negociação complexa (Hardcastle, Edwards, Akintoye, & Bing, 2005) que garanta que os riscos e responsabilidades estão bem distribuídos e que se evitam problemas relacionados com a criação de monopólios. As parcerias público-privadas gerem, normalmente, bens públicos. Isto faz com que muita

gente rejeite a ideia de haver uma empresa privada a lucrar com algo público (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). Acresce o facto de, frequentemente, não haver alternativas às estruturas criadas através da ferramenta da PPP, o que força as pessoas a utilizarem uma estrutura ou a recorrerem àquela única empresa para verem satisfeita uma necessidade ou para que lhes seja prestado um serviço. Existem outros receios ligados, nomeadamente, à natureza privada da empresa. A corporação presta contas aos seus investidores e não está preocupada com o bem público. Há, por isso, receio de que o privado se foque no lucro e esqueça o interesse dos cidadãos, dos clientes. Há também receio de que os lucros saiam do país, nomeadamente quando as concessionárias são multinacionais (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). Ainda assim, os cidadãos acreditam que o setor privado pode prestar serviços de forma mais eficiente e com custos mais baixos do que o setor público.

Especialistas dizem ser possível alcançar a mesma eficiência sem recorrer ao setor privado (Hebdon & Jalette, 2008). O setor público pode angariar tanto dinheiro quanto o privado vai conseguir com a PPP, com o benefício de as tarifas reverterem para o setor público. Mas, para que isso aconteça, o setor público tem de conseguir aumentar as tarifas ao longo do tempo, tal como a concessionária privada faria. Esta é a grande dificuldade porque os governos vivem com a pressão de tomar medidas populares por causa das eleições (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). Olhando para as PPP desta forma percebemos que os privados só terão interesse em investir em áreas geográficas favorecidas, onde conseguirão mais seguramente garantir retorno dos seus investimentos.

Na medida em que o interesse privado está diretamente ligado ao desenvolvimento das estruturas, a PPP perde interesse enquanto veículo para a coesão territorial e para levar o desenvolvimento a territórios mais desfavorecidos. Para evitar isso, os países têm criado uma nova forma de parceria com o setor privado em que há alteração das regras do jogo. Para gerar interesse privado na construção e manutenção de uma estrutura cujas tarifas ou volume de utilização não a torna economicamente atrativa em determinados territórios, os governos podem atribuir subsídios, ou rendas. Assim, a maior parte do risco fica do lado do setor público. O privado recebe o valor das tarifas e a renda do Estado no valor previsto no contrato da concessão (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). Normalmente este valor é a diferença entre a receita gerada pelas tarifas pagas pela utilização do serviço e a receita estimada no contrato, ou a receita mínima acordada com o privado no concurso pública da PPP. O concessionário garante que terá sempre lucro pois,

mesmo que o seu serviço seja pouco utilizado, o Estado atribuir-lhe-á um subsídio no montante correspondente ao valor que a concessionária recebia se a sua concessão gerasse mais dinheiro em tarifas. Este mecanismo está longe de gerar unanimidade. Há algumas preocupações relacionadas com a dupla taxação. Isto é, além de os utilizadores terem de pagar uma tarifa para usar uma estrutura ou um serviço, ainda são forçados a contribuir por via dos seus impostos. Ao mesmo tempo, levanta-se outro problema: é justo que um cidadão que não use uma estrutura seja obrigado a contribuir para ela através dos impostos? (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008).

A PPP tradicional imputa os riscos e os benefícios integralmente ao operador privado: ele ganha se os lucros forem maiores do que o previsto; perde se os lucros forem menores. No entanto, no caso de a estrutura se revelar mais lucrativa do que inicialmente estava previsto, o setor público vai ficar a perder dinheiro. Para evitar que isso aconteça, podem ser incluídas algumas cláusulas nos contratos das parcerias. Assim, se o lucro for superior a um limite previamente estabelecido, o operador privado pode ser obrigado a repartir esses benefícios com o setor público. Também no caso de a concessão se revelar mais lucrativa, o operador privado pode conseguir melhores condições em termos de juros dos empréstimos junto da banca. Nesse caso, todo o benefício que daí advier fica inteiramente nas mãos na empresa concessionária (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008).

Tal como acontecia no caso da contratação, nas PPP nenhum dos parceiros tem obrigatoriamente de ser uma empresa privada. É possível estabelecer parceria com o setor não lucrativo. Uma das vantagens é que assim se consegue aumentar o envolvimento da comunidade na prestação do serviço e assim aumentar a participação dos cidadãos (Seidle, 1995). Também é vantajoso o facto de os participantes serem voluntários e, portanto, não se moverem na prossecução do lucro (Hrab, 2004). Ao mesmo tempo, defende-se que o facto de ser a comunidade a prestar o serviço faz com que sejam encontradas soluções para os problemas mais facilmente (Panet & Trebilcock, 1998). No entanto, Hrab (2004) é perentório: para operações de larga escala a única escolha realista é a firma privada. Já em projetos menos importantes, ambas as opções (empresa privada e organizações sem fins lucrativos) são viáveis (Hrab, 2004). Outra opção válida é concessionar a PPP a uma empresa pública. Este mecanismo é utilizado em concessões de larga escala, quando não há na economia parceiros com capacidade de investimento suficiente para participar na PPP. A empresa pública pode depois ser vendida na totalidade ou em parte, aos privados, podendo

assim o estado reaver o investimento.

Como acontecia nos casos que vimos nos pontos anteriores (privatização, contratação e concessão), também a PPP só terá sucesso se o estado assumir o papel de fiscalizador e for capaz de fazer uma monitorização eficaz da qualidade da prestação do serviço. Tal como também acontecia nos casos anteriores, uma monitorização eficaz começa na redação do contrato. Se o setor privado persegue o seu próprio interesse, não terá tendência a descurar a manutenção da estrutura que lhe foi concessionada por forma a poupar custos e dessa forma gerar maiores lucros? À partida não, dependendo da área de negócio. A verdade é que a correta manutenção de uma infraestrutura poupa dinheiro a longo prazo enquanto as boas condições da infraestrutura tendem a atrair mais utilizadores, o que interessa ao concessionário. Mas estas duas ideias podem não ser suficientes para eliminar os receios do setor público. Nesse sentido, o governo deve, no contrato de concessão, prever a manutenção obrigatória da estrutura em intervalos de tempo controlados e pré-estabelecidos (Buxbaum, Ortiz, & Little, 2008). Deve também fazer uma monitorização efetiva para garantir que o contrato de concessão está a ser bem cumprido. Tal como acontecia no processo de contratação, a monitorização é vital para garantir o sucesso destas parcerias (Hrab, 2004; Savas E. S., 2000).

Se é verdade que os ingleses são os pais da parceria público-privada, não é menos verdade que em 1999 um estudo concluiu que o estado inglês não tinha capacidade para gerir PPP. Foram encontrados problemas nas áreas de planeamento estratégico, gestão do projeto, capacidade de negociação, disciplina financeira e gestão de contratos de longa duração (Hrab, 2004; Bates, 1999). Ao mesmo tempo, o facto de os governantes estarem sempre a mudar, e com eles mudarem as equipas, tem prejuízos para a manutenção das PPP. Quando há uma substituição governamental, o novo pessoal, frequentemente inexperiente a lidar com este tipo de contratos, tem de perder tempo a inteirar-se dos detalhes dos acordos (National Audit Office, 2001). Há, além disso, outro problema relacionado com a legitimidade. É que os períodos de concessão excedem, por norma, o tempo das legislaturas, o que significa que, em alguns casos, novos governos, muitas vezes constituídos por pessoas que ainda nem sequer nasceram, vão ser obrigados a lidar com estes contratos de parceria.

Isto leva-nos a uma situação de alerta que é preciso ter em atenção: os efeitos das PPP são pouco conhecidos. Este é o motivo pelo qual deve haver o máximo possível de

transparência em todo o processo. Buxbaum, Ortiz & Little (2008) consideram que o setor público deve formar ou contratar especialistas e formar devidamente os seus recursos humanos, deve desenvolver capacidade para avaliar propostas, fazer *benchmarking* e envolver a população em todo o processo publicando informação que seja facilmente analisada por qualquer pessoa.

2.2.4 Empresas municipais

Empresas municipais são estruturas de negócio suportadas ou da propriedade do governo local que estabelecem preços e cobram pelo seu serviço. Elas são diferentes dos outros serviços governamentais porque se sustentam a si próprias no todo, ou em parte (Rubin, 1988).

O trabalho de Tavares & Camões (2007) aborda o crescimento das empresas municipais em Portugal que se deu essencialmente a partir da publicação da Lei das Empresas Municipais e Intermunicipais, em 1998. Dos 308 municípios, no ano da publicação do estudo, 269 já tinham transferido competências para este tipo de empresas. Os autores analisaram dados relativos a 278 municípios portugueses e concluíram que as autarquias preferem transferir os serviços que envolvem o pagamento de um valor para a sua utilização e em territórios com grande necessidade de serviços (Bel, Hebdon, & Warner, 2007; Tavares & Camões, 2007). No caso americano as empresas municipais podem cobrar taxas (Foster, 1996), mas no português, não.

Tavares & Camões (2007) analisaram a natureza das empresas municipais portuguesas. Eles concluíram que os governos locais preferem criar empresas municipais para gerir os setores das atividades de recreio, desenvolvimento económico, cultura e ciência, parques e espaços verdes. Para os autores, os governos preferem transferir serviços de preferências heterogêneas para, assim, evitarem os custos políticos da tomada de decisão, nomeadamente num contexto de escassez de recursos. Os autores referem também a existência de uma motivação relacionada com a diminuição dos custos do trabalho e com o aumento da produtividade já que os recursos humanos das empresas municipais estão sob um regime laboral mais flexível do que o da função pública. Nesta matéria eles consideram que a reforma portuguesa permitiu, não só a transferência dos serviços para as empresas municipais, mas também de grande parte dos recursos humanos. Um processo que pode ter sido potenciado pela imposição de limites à contratação por parte dos municípios.

Os lucros das empresas municipais provêm da sua atividade e não de taxas municipais. Isto permite aos governos aumentarem, em teoria, os lucros fora do sistema de impostos. A existência de empresas lucrativas ou de *joint-ventures* com o setor privado, cria novas oportunidades para os governos envolvidos nos mercados (Osborne & Gaebler, 1992; Warner, 2000). Em Portugal, os governos locais podem abrir o capital das empresas públicas a investidores privados. Esta empresarialização do governo estrutura o mercado de forma radical, uma vez que coloca unidades públicas em competição ativa com o setor privado (Warner & Hebdon, 2001). A existência de empresas públicas aumenta a pressão competitiva e reflete um novo papel para o setor público: o de estruturador de mercado (Bel, Hebdon, & Warner, 2007). O corpo gestor é escolhido por nomeação direta dos municípios, ao contrário do que acontece no caso britânico em que é o governo central a fazer essa nomeação (Wollmann, 2004).

As empresas municipais, quando deficitárias, consomem o orçamento municipal. E isso levanta algumas questões (Rubin, 1988). Haverá justiça na criação de empresas municipais que disputam o mercado com empresas privadas? A interrogação ganha ênfase principalmente quando as empresas públicas, por serem suportadas, em parte, pelo orçamento municipal, podem estabelecer tarifas mais baixas e, com isso, acabar por matar a concorrência privada. E não poderá isto levar a uma diminuição das receitas municipais (uma vez que parte do lucro das empresas privadas é taxado e vai para os cofres dos municípios)? No seu trabalho, Rubin (1988) descobriu que os problemas de tesouraria tendem ser um fator que leva os municípios a evitarem as atividades empresariais em virtude da sua natureza não lucrativa. Outro trabalho contém uma análise às empresas públicas da Florida (Paul, 1999). O autor colocou algumas hipóteses e encontrou correlações positivas em algumas delas. Para este estudo há uma que tem particular relevância. Paul descobriu que o número de empresas públicas está relacionado com altos níveis de despesa. Neste sentido, os municípios mais despesistas eram também aqueles que tinham criado mais empresas públicas.

2.2.5 Quadro síntese

Uma vez analisada ao pormenor cada uma das formas de interação entre o setor público e o setor privado importa fazer uma síntese. O Quadro 1 sintetiza os parâmetros mais importantes de cada uma das dinâmicas analisadas e permite fazer uma comparação

rápida entre diferentes formas de interação.

O quadro organiza-se da esquerda para a direita, da forma de interação mais próxima do setor privado à forma de interação mais próxima do setor público.

	Privatização	Contratação	Concessão	Parceira público privada	Empresa municipal
Em que consiste?	Transferência de propriedade do estado para o setor privado.	Entidade extragovernamental presta um serviço público.	Entidade extragovernamental gere uma estrutura pública.	Privado concebe, financia, constrói, opera e mantém uma estrutura pública durante o período de tempo acordado no contrato assinado com o estado.	Estrutura empresarial de propriedade pública ou de capitais mistos que age no mercado de acordo com as regras do setor privado.
Como é financiado?	Setor privado paga ao setor público pela transferência de propriedade.	Parceiro contratado é pago pelo estado para prestar um serviço.	Concessionário: recebe uma renda; recebe uma renda e fica com as tarifas cobradas a utilizadores; vive apenas das tarifas cobradas; ou vive das tarifas cobradas e paga renda ao estado.	Parceiro privado financia a estrutura por sua conta. Setor público pode pagar rendas periódicas por forma a aguçar o apetite do setor privado por concessões que de outra forma não seriam lucrativas.	Funciona com dinheiro do orçamento municipal. Pode cobrar tarifas aos utilizadores sempre que prestar um serviço que lho permita fazer. Parte do capital pode ser privado.
Como pode garantir o interesse público	Aumenta a competição e a concorrência. Dá mais voz ao cliente. Gera e potencia o desenvolvimento de economias de escala.	O preço a pagar pelo serviço é mais baixo do que se o serviço fosse provido pelo setor público. Aumenta a qualidade. Parceiro privado acrescenta competência e capacidade de trabalho. Estado pode concentrar-se noutros assuntos, o que faz melhorar a prestação de contas. Concilia-se o desempenho da empresa privada e assegura-se a democracia já que a propriedade se mantém no setor público.		Os cidadãos ganham uma estrutura sem que o estado se endivide para a construir. Pode não haver aumento de impostos se a estrutura for paga pelos utilizadores. Realização de investimento sem contribuição para o <i>deficit</i> do estado.	Gera ganhos de eficiência. Garante o interesse público, uma vez que a empresa obedece a ordens do setor público mas funciona como se fosse privada. O lucro proveniente das tarifas, a haver, diminui sujeição aos impostos.

Quadro 1 Quadro de síntese das formas de interação entre o setor público e o setor privado.

	Privatização	Contratação	Concessão	Parceira público privada	Empresa municipal
Papel do município na preparação	Garantir que entrega a propriedade pública ao setor privado no momento em que ela pode representar um maior valor. Garantir que a empresa privatizada não ficará com o monopólio do mercado.	Redação de um contrato que garanta o interesse público. Busca pela melhor relação entre preço e qualidade na prestação do serviço.		Redação de um contrato que garanta o interesse público. Busca pela melhor relação entre o projeto de base e as contrapartidas oferecidas pelo parceiro privado. Evitar o monopólio.	Quando entra num mercado já estabelecido, deve conhecer a estrutura de preços no sentido de perceber que tarifas pode aplicar. Deve funcionar como regulador do mercado, pressionando o setor privado a praticar preços mais baixos ou a prestar um serviço de maior qualidade, garantindo, no entanto, eliminar as empresas privadas que desempenham o mesmo serviço.
Papel do município a posteriori	Assegurar a regulação do mercado. Incentivar a concorrência. Incentivar a contestabilidade do mercado diminuindo barreiras de entrada.	Garantir que relação entre o preço e a qualidade do serviço prestado se mantém ao longo do período do contrato, conforme acordado. Fiscalizar o cumprimento do contrato. Monitorizar.		Fiscalizar o cumprimento do contrato de parceira. Monitorizar. Garantir que o parceiro privado faz uma adequada manutenção da estrutura.	Avaliar as mudanças que ocorreram no mercado com a entrada da empresa municipal e agir em conformidade com os objetivos.

Quadro 2 (cont.) Quadro de síntese das formas de interação entre o setor público e o setor privado.

	Privatização	Contratação	Concessão	Parceira público privada	Empresa municipal
Riscos	Privatização só gera resultados positivos se existir concorrência ou se o mercado for contestável. Custos de transação são um fator importante. Redução de custos pode ser feita à base da redução dos salários o que aumenta a precariedade e piora as condições de vida.	Risco de <i>dumping</i> , com as empresas concorrentes a proporem preços abaixo do necessário para que o serviço funcione em condições normais. Introdução de distorções no mercado e risco de <i>rent-seeking</i> com as empresas privadas a vocacionarem-se para os contratos públicos no sentido de obterem benefícios. Aumento dos custos do estado com a monitorização pode não compensar a poupança alcançada. Redução de custos pode ser feita à base da redução dos salários o que aumenta a precariedade e piora as condições de vida. O estado deixa de prestar o serviço mas continua a ser responsabilizado por ele nas eleições. Só há efetiva redução de custos se o mercado funcionar e se houver concorrência. Grandes volumes de <i>outsourcing</i> tendem a ter efeitos negativos no estado.		Empresa privada respeita acionistas e não os cidadãos. Falhas de manutenção das estruturas. Saída do dinheiro do país para o estrangeiro. Privados tendem a investir onde há lucro a ganhar e, por isso, regiões deprimidas não beneficiam do investimento. Estado tem de assumir papel de monitor. Mudança constante de governantes põe o poder na mão dos privados, já que o tempo de concessão é muito maior do que o tempo das legislaturas. Dupla taxaço: estrutura paga pelas tarifas e pelos impostos. Taxação injusta: para que quem usa a estrutura não pague, todos pagam, quer usem, quer não.	Funcionários, embora trabalhem para o setor público, têm um regime de trabalho com menos regalias uma vez que obedecem às regras do setor privado. <i>Deficit</i> consome orçamento municipal. Matar a concorrência leva à diminuição do valor cobrado em impostos – valor que serve para financiar a operação das empresas municipais. Estudos dizem que há uma relação entre a existência de empresas municipais e o aumento da despesa pública.

Quadro 3(cont.) Quadro de síntese das formas de interação entre o setor público e o setor privado.

Capítulo 3. Estudo de caso

Neste capítulo vai ser analisada a *Concessão do Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra*. O concurso de concessão lançado pela Câmara Municipal de Coimbra será analisado à luz do enquadramento teórico sobre as motivações para a interação e sobre as dinâmicas de interação entre setor público e setor privado, compiladas nos capítulos anteriores.

O momento em que este trabalho está a ser preparado coincidiu com o momento em que o município de Coimbra lançou um projeto de interação entre o setor público e o setor privado pioneiro em Portugal: a conceção do sistema público de iluminação a uma empresa privada. A novidade da iniciativa e o facto deste processo se encaixar na perfeição neste trabalho foram os motivos que estiveram na origem da escolha deste estudo de caso.

O projeto de concessão do sistema de iluminação pública de Coimbra foi analisado no âmbito deste trabalho a partir do caderno de encargos enviado às empresas que se mostraram interessadas em apresentar propostas.

3.1 Enquadramento

Começámos por perceber de que forma a organização política e os modelos teóricos têm evoluído no sentido de compreenderem, cada vez mais, a abertura aos ensinamentos, à experiência e à forma de gestão da empresa privada. Seguidamente analisámos quais são os motivos que estão na origem do processo de tomada de decisão, isto é, o que leva o setor público a trabalhar em conjunto com o setor privado. Por fim, analisámos as diversas formas através das quais essa interação se pode materializar. Depois de feita a compilação de todas estas dinâmicas teóricas reveste-se de particular interesse a análise de um caso. O caso que a seguir se estuda pode ser sobreposto a este mapeamento de conteúdos para que consigamos perceber uma série de dimensões. O mesmo caso será sobreposto ao conjunto de motivações que estão na origem dos processos de interação entre o setor público e o setor privado para que possamos perceber quais destas motivações poderão estar na origem deste caso específico.

Imediatamente antes de se conhecer o caso que será analisado parece necessário fazer uma breve contextualização acerca do contexto económico e social do país e dos municípios. Assim o quadro teórico ficará mais completo dotando-nos de melhores

condições para se fazer a análise do caso. Este enquadramento surge a três níveis distintos: começando pelo retrato demográfico do país e pela distribuição da população pelo conjunto dos municípios; passando pela análise do contexto legislativo que condiciona a atuação das Câmaras Municipais; e terminando com o enquadramento da situação atual do estado social português.

Essa análise pretende ser pluridimensional condensando critérios relativos à adequação da forma de prestação de serviços públicos, à relação do caso com a teoria e às motivações que estarão na origem do processo de tomada de decisão.

Contexto geral

De acordo com os Censos (Instituto Nacional de Estatística, 2012a) em 2011 viviam em Portugal 10 562 178 pessoas. A organização política do país compreende a existência de 4 259 freguesias e de 308 municípios. Uma primeira organização na divisão do território nacional transformou os cerca de 850 municípios existentes em Portugal em perto de 400 na década de 50 do século XIX. Mais tarde, por ocasião da implantação da República, Portugal via o número de municípios ser novamente reduzido assumido praticamente a mesma organização que conhecemos hoje em dia.

Os dados indicam-nos que, em média, cada concelho português, incluindo continente e ilhas, tem 34 293 habitantes. Este valor está em linha com alguns países do norte da europa, tantas vezes apontados como exemplo: Irlanda conta com 33 mil habitantes por unidade territorial; Holanda, 29 mil; e Suécia, 28.400 mil (Wilson & Game, 2002, p. 247). Mas este valor esconde uma realidade bastante díspar. Mais de metade dos concelhos portugueses (156) têm menos de 15 mil habitantes e apenas 26 municípios ultrapassam a fasquia dos 100 mil. A mediana é de 14 621 habitantes por concelho em Portugal. Este valor aproxima-se da média de países como a Bélgica (17 500 habitantes por município) e a Grécia (13 300). Países como Espanha, Itália, Áustria, Alemanha, Noruega e Finlândia têm uma média de habitantes por município mais baixa do que a mediana de Portugal.

Uma das imposições do programa de ajustamento que Portugal assinou com o Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e União Europeia foi o início de um processo de fusão de municípios e extinção de freguesias. Recordo o que se analisou no capítulo 2.2: o caso dos países do norte da Europa, cuja solução que sempre foi encontrada

para alcançar a eficiência foi a agregação de unidades territoriais formando municípios maiores. Tendo em conta o parco número de habitantes de grande parte dos municípios portugueses (156 municípios têm menos de 15 mil habitantes, de acordo com os Censos 2011) não é de esperar que exista grande complexidade na gestão dos serviços públicos. Pelo contrário, quando os governos urbanos de grandes cidades são demasiado grandes e complexos para serem geridos eficazmente, contratar é uma solução natural. Isso permite ao governo focar-se nas suas atividades que considere mais críticas (Prager, 1994). O regime tende a florescer em unidades territoriais maiores e com um número de habitantes mais expressivo do que acontece na maioria dos municípios portugueses.

A distribuição populacional do país conjugada com o facto de a maior parte dos poderes do país estar na administração central em detrimento da administração local, não favorece a proliferação das redes de governança e dos regimes. De resto, falar em regime nem faz sentido quando o poder está praticamente todo do lado do estado central (John, 2001). De acordo com os dados recebidos pela presidência austríaca da União Europeia em abril de 2006 (Austrian Federal Chancellery, 2006) em Portugal 84% dos funcionários públicos estavam ao serviço do estado central. Cenário semelhante na Grécia (85%) e na Irlanda (88%) – curiosamente os dois países pediram apoio financeiro externo, tal como Portugal, ao Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu. Nos primeiros lugares da tabela estão os países do norte da Europa. À cabeça está a Alemanha onde apenas 12% dos funcionários públicos estão ao serviço do estado central, 53% ao serviço das regiões e 35% ao serviço dos municípios. Em segundo lugar surge a Suécia onde 63% dos funcionários públicos estão ao serviço das estruturas locais e apenas 18% ao serviço do estado central. Em terceiro lugar está a Finlândia. Este país nórdico é aquele cuja percentagem de funcionários ao serviço das funções descentralizadas é maior: 78%. Ao serviço do estado central estão os restantes 22% dos funcionários públicos.

França e Alemanha estão em pontos opostos desta tabela. O estado central francês conta com 70% dos funcionários públicos. Já o estado alemão, que conta com três divisões ao nível administrativo, coloca ao serviço do estado local e das regiões 88% dos seus funcionários. Isto significa que o estado central é mais forte em França do que na Alemanha o que nos leva até ao trabalho de Fitch (2007) sobre a privatização da água em França e na Alemanha. O estudo mostra que em França, onde o poder local tem pouca expressão, os Governos encorajaram reformas que culminaram com a privatização da

grande maioria dos sistemas de distribuição de água. Já na Alemanha, onde os municípios têm autonomia e poder, a esmagadora maioria dos sistemas de distribuição de água são públicos.

Ora, se olharmos para a distribuição dos países em função da distribuição dos funcionários públicos entre o estado central e o estado local percebemos que Portugal está mais perto do caso francês. Por esse motivo será de esperar que os serviços locais sejam privatizados ou sejam prestados por parceiros empresariais. Curiosamente neste momento em Portugal discute-se a privatização da empresa Águas de Portugal.

Finanças Locais

De acordo com a Lei das Finanças Locais, lei nº 2/2007 de 15 de janeiro de 2007, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 10, os municípios têm à sua disposição o mecanismo do crédito bancário. Ainda assim, os municípios portugueses têm limites concretos à capacidade de endividamento que é calculada com base nos critérios estabelecidos no título IV da Lei das Finanças Locais. Olhamos com particular atenção para o número 1 do artigo 37.º: “o montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior».

Analisando as dimensões previstas nos termos da lei verificou-se que, em 2009, 109 municípios apresentaram um endividamento líquido superior a 125% das receitas consideradas para o efeito (Carvalho, Fernandes, Camões, & Jorge, 2011). Ou seja, mais de um terço dos municípios tinha encargos bancários superiores ao permitido por lei. A Lei das Finanças Locais determina que “quando um município não cumpra o disposto no número anterior [número 1 do artigo 37º], deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido”.

Outra das variantes que importa analisar e cuja influência é muito importante no processo de interação com o setor privado é o tempo que os municípios demoram a pagar (Prager, 1994). A partir de 2007 os municípios passaram a ser obrigados a divulgar os seus prazos médios de pagamento a fornecedores. De acordo com dados da Direção-Geral das

Autarquias Locais, em 2007 foram 122 as Câmaras Municipais que não cumpriram o prazo de 90 dias estipulado na lei. Em 2008 já eram 157 os municípios que pagavam fora do prazo, número que representa mais de metade do universo das autarquias portuguesas. O cenário agravou-se ainda mais no ano seguinte com o número de autarquias que pagam tarde a subir para 168 (Carvalho, Fernandes, Camões, & Jorge, 2011). Dados de 2012 indicam que cerca de metade dos municípios demoram mais de 90 dias a pagar aos fornecedores. O estudo, que não contou com dados de cinco Câmaras Municipais, encontrou 150 municípios que pagam além dos 90 dias estipulados por lei. Destes, vinte e dois demoravam mais de um ano a pagar, e um, Portimão, demorava, em média, 1243 dias a cumprir os seus compromissos com os fornecedores (Direção-Geral das Autarquias Locais, 2012).

Em 2006 Portugal legislou no sentido de travar as contratações no setor público. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006 publicada no Diário da República - Série I-B, N.º 76, de 18.04.2006 (páginas 2807 a 2809) estabelece as regras para a execução da política de recrutamento de um novo efetivo por cada duas saídas da Função Pública. Em causa o combate ao alegado excesso de funcionários na administração pública. Esse combate foi travado em duas frentes: primeiro, através da limitação à contratação; segundo, através de um processo de mobilidade que procura tirar funcionários de serviços onde não sejam necessários e colocá-los a trabalhar noutros onde haja necessidade de contratação. Este processo é uma forma de evitar despedimentos, ainda que o Governo preveja despedir no futuro, conforme noticiado pelos meios de comunicação social (RTP, 2012). Acontece que a Função Pública em Portugal goza de pleno emprego não podendo, o estado, despedir funcionários com vínculo a tempo indeterminado. Neste sentido, não seria surpresa se se verificasse que as interações entre setor público e privado acontecem, nomeadamente, ao nível da concessão de funções municipais a empresas e à criação de empresas municipais. A integração dos funcionários em empresas torna a contratação mais flexível e dá menos privilégios aos trabalhadores. É, pois, uma forma de contornar as restrições à contratação impostas pelo governo central.

Estado Social em Portugal

O país conheceu um grande período de expansão económica, ou, como outros autores acreditam, dois períodos praticamente seguidos (Amaral, 2010). Após a saída de

Portugal de quase cinquenta anos de ditadura, a democracia trouxe mais benefícios sociais, mais direitos e mais despesa. Estes novos direitos surgiram numa época expansionista em que o estado desempenhava um papel de fomento à atividade económica o que levou a uma consequente melhoria no poder de compra (Mozziacafreddo, 1992). Mas há quem considere que o grande desenvolvimento desse tempo se deveu mais à distribuição de subsídios e às políticas de aumentos salariais do que propriamente a políticas de fomento económico. Estas políticas de regulação do mercado e de atribuição de garantias aos trabalhadores não foram acompanhadas de políticas de reestruturação industrial e de melhoria ao nível da produtividade (Santos, 1991).

O estado-providência, cuja criação está tão relacionada com a pujança industrial, é difícil de manter quando a economia abranda ou entra em recessão, ou quando há alterações significativas nos fatores demográficos. O simples aumento da população idosa e a redução da população ativa tem consequências. Talvez por isso, até 2012 os níveis de fiscalidade não tenham parado de aumentar. Em 2011 os impostos diretos e indiretos já atingiam 33,2% do produto interno bruto, ou seja, 56,8 mil milhões de euros (Instituto Nacional de Estatística, 2012b) - valor cobrado através de impostos para financiar a atividade do estado que não evita um défice público cujo valor provisório é de -4.4% em 2011 (PORDATA, 2012a). Este valor é quase metade do atingido em 2010 (9,8% do PIB (PORDATA, 2012a)) e foi conseguido graças a medidas extraordinárias como a integração dos fundos de pensões da banca na Segurança Social. A dívida portuguesa, de acordo a estatística do Banco de Portugal era, em junho de 2013, equivalente a 128,9% do PIB (Banco de Portugal, 2013).

O pedido de apoio financeiro que Portugal fez ao Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia exigiu ao país uma série de aumentos de impostos e diminuições das contribuições do estado pelo que é de esperar que o nível de fiscalidade se agrave nos próximos anos. Estamos perante um cenário em que há, simultaneamente, falência económica do estado e falha do estado. Não só o país passa por graves constrangimentos financeiros como o conjunto de direitos adquiridos e de funções do estado começam a ser postas em causa. A perspetiva do estado vai no sentido de adotar uma postura de redução porque o estado social é visto como incomportável. O governo é visto como incapaz de ser eficaz na prestação dos serviços (Walsh, 1995).

3.2 Concessão do *Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra*

Coimbra é uma cidade portuguesa localizada no centro do país, com 143 396 habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2011). O município teve, em 2012, um orçamento de pouco mais 138 milhões de euros (Câmara Municipal de Coimbra, 2012). Em termos financeiros, Coimbra está fora da lista de municípios que pagam a mais de 90 dias há vários anos. Está, por isso, fora da lista de municípios cujo prazo médio de pagamento ultrapassa os 90 dias. Em termos de capacidade de endividamento o município conimbricense está dentro dos parâmetros exigidos pela Lei das Finanças Locais, embora as disponibilidades de endividamento não sejam muito significativas. No início de 2012 Coimbra tinha disponíveis mais de quatro milhões de euros de capacidade de endividamento de curto prazo, o que corresponde a 76% da disponibilidade total. Já em relação ao endividamento de médio e longo prazo estava disponível uma verba que representa 9,2% da capacidade total.

3.2.1 Apresentação

No ano 2011 a Câmara Municipal de Coimbra revelou a intenção de concessionar o sistema público de iluminação a um operador privado por forma a reduzir o volume de despesa anual. O concurso público para o *Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra* foi lançado em 2012 prevendo uma série de obrigações imputadas a um parceiro privado, em troca de uma renda variável ao longo do tempo do contrato – 15 anos. Este é o caso de estudo que a seguir se analisa.

O sistema público de iluminação do concelho de Coimbra é assegurado, gerido e explorado pela Câmara Municipal. O município previa pagar à fornecedora de eletricidade - a EDP -, em 2012, 1,94 milhões de euros (Câmara Municipal de Coimbra, 2012), em resultado da alimentação de entre 32 e 40 mil luminárias. A iluminação pública é assegurada através de setecentos e dez contratos que o município assinou com esta empresa de energia. Com a concessão do serviço, todos estes contratos passam para nome do parceiro privado que vença o concurso e é esse parceiro que passa a assumir o pagamento das faturas daí em diante.

De acordo com o contrato administrativo da concessão redigido pelo município, o concessionário fica obrigado ao financiamento, conceção, projeto, construção, exploração

e conservação de todo o parque de luminárias e da rede pública de iluminação. O concessionário fica ainda obrigado a substituir todas as lâmpadas por outras mais eficientes (do sistema LED – Light Emitting Diode) que sejam capazes de assegurar uma poupança mínima de 50%, assim como a ligar a iluminação a um sistema informático inteligente que permita monitorizar à distância eventuais avarias em lâmpadas individuais, ou em grupos de lâmpadas. Em contrapartida, o concessionário recebe uma renda paga pela Câmara Municipal que terá de ser sempre inferior ao valor que o município pagaria à fornecedora de eletricidade antes da concessão.

Percebe-se claramente que a concessão do serviço público de eletricidade serve para diminuir os custos da eletricidade, assim como para modernizar toda a rede do concelho sem que o município tenha de investir. Nos capítulos anteriores vimos que era precisamente isto que acontecia quando os serviços públicos eram concessionados (Gonçalves, 1999). Na prática o município investe, uma vez que o operador privado fará repercutir os custos do *upgrade* tecnológico na renda que o município pagará. A diferença está no facto de o investimento ser pago ao longo do período de vigência do contrato (15 anos) e não de uma só vez, o que representaria um exigente esforço financeiro no que diz respeito ao enquadramento dessa despesa no orçamento municipal. Muito provavelmente o município não poderia recorrer ao crédito bancário para fazer este investimento uma vez que o montante necessário para o investimento iria ultrapassar as disponibilidades de endividamento estabelecidas na Lei das Finanças Locais ou porque, ao fazê-lo, hipotecaria o investimento municipal nos anos seguintes..

A concessão do serviço público de iluminação a um operador privado pode ajudar a estimular o dinamismo empresarial. Esta vantagem é ainda mais importante se a empresa que ganhar o concurso tiver a sua sede fiscal no concelho e, mais tarde, concorra e vença outros contratos de concessão semelhantes noutros municípios, ou se criar novos postos de trabalho. Este concurso prevê esta vantagem atribuindo mais pontos quanto mais postos de trabalho venham a ser criados no município.

3.2.2 Âmbito da forma de interação

O município de Coimbra optou pela ferramenta da concessão de serviços públicos para entregar a gestão do sistema público de iluminação a um parceiro privado. O parceiro que apresente a melhor proposta ficará responsável pelo financiamento, conceção, projeto,

construção, exploração e conservação de todo o parque de luminárias e da rede pública de iluminação. Ou seja, o parceiro privado ficará responsável por todas as dimensões do sistema de iluminação. Normalmente opta-se pela concessão quando se quer responsabilizar um parceiro privado por parte destas dimensões e pela Parceira Público-Privada quando se quer que o parceiro privado fique responsável por todas estes passos (Gonçalves, 1999).

Numa primeira análise somos levados a crer que foi feita a escolha errada procurando concessionar a rede de iluminação pública em vez de criar uma parceira público-privada. Afinal, se o objetivo é incluir o parceiro privado em todas as etapas do processo, a PPP será a melhor ferramenta. Aparentemente é isso que o município de Coimbra pretende fazer ao explicitar no contrato de concessão que o parceiro privado fica responsável pelo financiamento, conceção, projeto, construção, exploração e conservação da rede. A dinâmica que importa analisar é a construção. Na realidade o parque de luminárias do concelho de Coimbra está completo, isto é, não há necessidade de fazer um considerável aumento à rede no momento do contrato. Acontece que, ao longo do período de vigência do programa de concessão haverá, certamente, necessidade de instalação de novas luminárias. De acordo com o regulamento do concurso público, é responsabilidade do parceiro privado fazer esta instalação ganhando mais pontos o concorrente que garantir fazer essa instalação por menos dinheiro. Neste sentido, a função do parceiro privado será essencialmente gerir e manter o sistema de iluminação pública. Haverá necessidade de construção mas essa dinâmica não é primordial neste contrato.

O recurso à parceira público-privada seria a melhor opção se houvesse necessidade de construir todo o parque de luminárias do concelho ou, pelo menos, se o papel da construção tivesse maior importância neste contrato. Como o sistema público de iluminação já está construído o que acontece é que o governo entrega uma estrutura da qual é proprietário a um parceiro privado. Logo, estamos inequivocamente perante um processo de concessão.

3.2.3 Âmbito da concessão

O lançamento de uma concessão começa com a redação do contrato de concessão e com o concurso público. É aqui que estão as regras do jogo (North, 1991) que vão nortear as relações entre o município e o concessionário. Os contratos são potencialmente

incompletos no sentido em que é impossível estar na posse de todos os dados na altura da sua redação. Nesta circunstância é importante que os contratos prevejam sanções que punam comportamentos reprováveis e prémios que incentivem o cumprimento dos objetivos (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). O caderno de encargos do processo de concessão do Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra prevê sanções que podem ir do pagamento de multas (cláusula 23^a) até ao direito de resgate (cláusula 24^a), sequestro (cláusula 25^a) ou resolução (cláusula 26^a). No entanto não estão definidos quaisquer prémios por se atingirem os objetivos.

O financiamento da concessão pode ser feito através de uma renda paga pelo município, através de tarifas pagas pelos clientes ou através de ambas. A Câmara Municipal de Coimbra optou pela primeira opção prevendo pagar um valor variável ao longo do tempo, em acordo com o concessionário. Este valor nunca pode ser superior ao que o município pagava antes do contrato de concessão. Desta forma a Câmara Municipal garante redução de custos ao longo do tempo de vigência do contrato e estimula o parceiro a construir uma rede o mais eficiente possível.

Para o sucesso da concessão é importante que haja concorrência (Prager, 1994; Domberger & Jensen, 1997) e/ou que o mercado seja contestável, isto é, que haja poucas barreiras à entrada (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006) e que, por isso, as empresas saibam que a qualquer momento pode aparecer outro concorrente. Por ser uma iniciativa inédita em Portugal a composição do mercado que disputará este concurso não é conhecida. Não é público que tenha havido qualquer reunião entre o executivo municipal e os *stakeholders* por forma a perceber a realidade dos interessados e assim adaptar o concurso, conforme aconselhado por Brown, Potoski e Van Slyke (2006).

Quando a concessão estiver atribuída haverá uma única empresa a tomar conta do sistema de iluminação pública. Por se tratar de um monopólio, o mercado da iluminação pública tem de ser contestável, isto é, têm de existir vários operadores capazes de prestar serviço e a empresa escolhida tem de saber que facilmente pode ser substituída no final do contrato, seja por uma empresa que já exista ou por uma recém-criada. Ao abrir-se concurso para a melhor proposta contorna-se o problema. Se não houver concorrência o concurso pode ser ineficiente. Para contornar isso, o município estabelece quantitativamente o valor máximo que está disposta a pagar ao parceiro privado ao longo da concessão.

Intervêm no processo de disputa pelo concurso público uma série de variáveis, nomeadamente a reputação que o município alcança através da experiência passada, o pagamento nos prazos acordados, a facilidade de negociação e a dimensão do contrato, sendo que, nesta instância, quando maior for o valor do contrato, mais aliciante ele será. Não é possível perceber qual o ponto da situação de todas as variáveis. No entanto, o contrato de concessão prevê impedimento de participação no concurso de todas empresas ou pessoas individuais que tenham sido condenadas por “crime que afete a honorabilidade profissional”, por corrupção, etc., conforme explícito no ponto 2 do II capítulo do Concurso Público para a celebração de contrato administrativo de concessão de obras públicas relativo ao sistema de iluminação pública eficiente no município de Coimbra. Abonará tendencialmente a favor de Coimbra o facto de ser um município que paga a horas e de ter uma boa capacidade de endividamento, conforme mostram os números da Direção-Geral das Autarquias Locais.

A concessão não retira responsabilidade ao município (Hrab, 2004). O sucesso do processo de concessão depende de uma monitorização efetiva que garanta o cumprimento dos objetivos e das cláusulas estabelecidas no contrato. Este contrato de concessão prevê, de facto, uma monitorização efetiva. Estão previstas várias formas de monitorização. Desde logo através da cedência de dados e informações por forma a apoiar as auditorias externas, tal como aconselhado por Brown, Potoski & Van Slyke (2006). Alguns dados podem ser solicitados a qualquer momento e outros podem ser consultados em tempo real através de um servidor remoto que recolhe informação sobre o estado das lâmpadas e dos conjuntos de luminárias. É, assim, possível que o município saiba a qualquer momento se o concessionário está, ou não, a fazer um bom trabalho.

Também os cidadãos são usados como campanhas de alarme, conforme sugere a literatura (McCubbins & Schwartz, 1984). A cláusula 14ª do caderno de encargos prevê que seja criada uma linha gratuita disponível para receber reclamações dos cidadãos a qualquer hora, assim como um portal on-line. Todas as reclamações devem ser remetidas semanalmente para o município, como forma de assegurar que o concessionário presta efetiva atenção às solicitações dos cidadãos.

Em termos de custos não é possível encontrar um valor concreto. No entanto, grosso modo, podemos dizer que os custos são baixos. Desde logo porque o município de

Coimbra tem acesso a todas as informações gratuitamente. Mesmo as vistorias que são feitas a novos conjuntos de luminárias entretanto construídos são pagas pelo concessionário. O mesmo acontece com as auditorias anuais. Uma vez por ano será feita uma auditoria a 50 luminárias escolhidas ao acaso.

O maior custo recorrente da monitorização surge com a necessária contratação de pessoal técnico capaz (Prager, 1994). Não está estabelecido se será necessário fazer contratações uma vez que, antes de estabelecida a concessão, já existiam na Câmara Municipal recursos humanos capazes de desempenhar esta função. Assim pode não ser necessário contratar pessoas ou empresas que prestem esse serviço além de que existe na Câmara Municipal de Coimbra experiência e conhecimento acerca da área de iluminação pública.

Como vimos no enquadramento teórico deste trabalho é muito importante que os contratos prevejam critérios mensuráveis de qualidade. Acontece que, se só se tiver em conta o preço mais baixo a qualidade do serviço vai certamente diminuir e, em consequência, maiores serão os custos que decorrerão do processo de concessão (Domberger & Jensen, 1997). Nota-se que o contrato para a concessão do sistema público de iluminação do concelho de Coimbra tem uma preocupação muito forte com as questões financeiras. Percebe-se claramente que o município procura o parceiro que for capaz de prestar o serviço pelo melhor preço possível. No entanto, não estão definidos critérios tangíveis de qualidade. Embora o município preveja fazer vistorias, estar atento às reclamações dos cidadãos e aceder ao painel de controlo que lhe permite, a qualquer momento, conhecer o estado da iluminação pública, a verdade é que o contrato não expõe inequivocamente quais os critérios que o município usará para dizer se o parceiro privado está a prestar o serviço com ou sem qualidade. A cláusula 23^a do caderno de encargos prevê sanções que podem ir até 1% do valor da renda paga pela Câmara Municipal de Coimbra ao concessionário em caso de incumprimento das condições contratuais. No entanto parece-nos que essas condições não estão claramente definidas podendo resultar em conflitos no futuro. Se não houver definição explícita dos parâmetros que o Município de Coimbra vai usar para avaliar a qualidade do serviço, a atribuição de multas pode ser arbitrária o que, a acontecer, prejudica a imagem municipal em futuros concursos. Ao mesmo tempo, a indefinição pode levar o concessionário a recorrer às instâncias jurídicas para travar a aplicação das multas o que, a acontecer, não abona a favor da credibilidade da

concessão.

A prestação de contas é outra dinâmica extremamente importante (Blomqvist & Rothstein, 2000) em democracia. O governo pode concessionar uma função sua a um parceiro privado mas, em caso de anomalia, os cidadãos irão sempre responsabilizar o governo. Por isso é tão importante que uma monitorização efetiva garanta o cumprimento do contrato. O contrato de concessão deve prever os deveres de todos os envolvidos para evitar que, em caso de falha, nem concessionário nem governo assumam a sua responsabilidade (Thomasson, 2005).

No contrato de concessão que se analisa as responsabilidades estão todas do lado do parceiro privado. É dele a responsabilidade de manter a estrutura em boas condições e de contratar os seguros que achar convenientes.

3.2.4 Âmbito das motivações

No capítulo anterior percebemos que existem vários motivos que levam o setor público a interagir com o setor privado, nomeadamente: cópia; tradição; falência do estado; questões ideológicas; falha do estado; crescente complexidade e mudanças sociais. A concessão do sistema de iluminação pública responde a parte destes motivos.

Em 2011, de acordo com dados provisórios, oitenta e duas autarquias tinham ultrapassado o limite da sua capacidade de endividamento (Direção-Geral das Autarquias Locais) enquanto mais de metade dos municípios demoravam mais de 90 dias a pagar aos seus fornecedores. Para resolver o problema crónico dos atrasos de pagamento a fornecedores e os efeitos negativos que isso imprime na economia foi publicada a Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto. De acordo com esta lei que regula o Programa de Apoio à Economia Local as autarquias podem aceder a fundos para regularizarem as suas dívidas a fornecedores. Os municípios que decidirem receber dinheiro do estado central para saldarem os seus compromissos ficam obrigados, de acordo com o artigo 6º da lei, a cumprir uma série de regras, entre as quais, fazerem alinhar pelos valores mais elevados previstos legalmente a taxa de IRS a cobrar aos munícipes, os preços do saneamento, água e resíduos e a taxa do imposto municipal sobre imóveis, entre outras obrigações.

Ao mesmo tempo, fruto do acordo com o Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e União Europeia, o Governo decretou uma série de cortes salariais e aumentos de impostos que se traduziram numa diminuição do rendimento

disponível. Esta redução levou a um abrandamento rápido do consumo o que se traduziu em recessão económica. Recessão que chega depois de uma década em que Portugal estagnou economicamente. Entre 2001 e 2010 Portugal cresceu apenas, em média, 0,43% ao ano e em 2011 o PIB tinha recuado para valores próximos dos de 2005 (PORDATA, 2012c). Todos estes fatores obrigaram os municípios e a diminuírem os seus orçamentos anuais, uma vez que era esperada receita inferior a anos anteriores.

Num contexto em que Câmaras Municipais estão sobreenvidadadas, o estado central se vê forçado a recorrer a ajuda financeira externa para evitar o seu financiamento nos mercados internacionais a juros proibitivos e a economia se encontra em recessão, podemos considerar que se verifica aquilo a que Pierre & Peters (2000) chamaram falência económica do estado. Isso mesmo se comprova através da observação os critérios de adjudicação do concurso para a concessão do sistema público de iluminação. O modelo para a avaliação das propostas dá especial atenção à questão económica. O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa. Vejamos os fatores de ponderação que se dividem da seguinte forma:

- 25%, até 90 pontos, para as valias técnicas do projeto de exploração (plano de limpeza das luminárias – até 20 pontos; plano de marketing – até 20 pontos; e plano de ampliação, isto é, quanto é que o município pagará por cada luminária que queira acrescentar, desmontar ou ligar à rede informática - até 50 pontos);
- 25%, até 90 pontos, para os chamados fatores qualitativos do Sistema de Iluminação Pública a implementar (adequação da proposta às diferentes tipologia de locais da cidade – até 30 pontos; volume de poupança energética introduzida – até 60 pontos);
- 50%, até 90 pontos, para as mais-valias económicas, financeiras e sociais (fator de redução do preço e mês a partir do qual essa redução se verifica – até 40 pontos; contrapartida em valor de investimentos no concelho de Coimbra – até 25 pontos; contrapartidas em volume de postos de trabalho criados no concelho de Coimbra – até 25 pontos).

Analisando os critérios de ponderação percebe-se que dos 270 pontos que os candidatos podem receber pela sua proposta, 200 são relativos a fatores económicos. Ou seja, mais de 74,1% dos fatores de ponderação estão diretamente ligados a questões de

natureza financeira. Os restantes 70 pontos, a que equivalem 25,9% dos critérios de ponderação, estão relacionados com questões qualitativas, com a manutenção do sistema e com relações públicas.

Ligada à falência económica do estado está a falha do estado, também prevista por Pierre & Peters (2000). O estado social em Portugal, conforme descrito no capítulo 3.2, está a passar por uma fase de crise. Há probabilidade de o estado deixar de assumir funções que até então eram sua responsabilidade. No âmbito do sistema de iluminação pública pelo menos vinte e quatro concelhos passaram a ligar as lâmpadas mais tarde e a desligá-las ligeiramente mais cedo, ou a desligá-las totalmente a partir de determinada hora para pouparem dinheiro (Cister FM, 2011; Diário de Aveiro, 2012; Jornal de Notícias, 2012; As Beiras, 2012; Sol, 2012; Jornal do Basto, 2012; Dinheiro Vivo, 2012; Jornal i, 2012). A estes vinte e quatro municípios corresponde uma população de mais de um milhão e meio de pessoas de acordo com os dados provisórios dos Censos de 2011 (Instituto Nacional de Estatística, 2011).

Pode considerar-se que esta concessão é uma forma de retirar responsabilidade do estado e de poupar dinheiro público, de estimular a economia e de deixar, cada vez mais, a atividade económica para o setor privado. Através da concessão o município espera poupar dinheiro que assim pode canalizar para outras funções. Mas, logicamente, concessionar o sistema público, seja ele qual for, é, muitas vezes, uma questão ideológica.

Conforme visto, há tendência em associar políticas de envolvimento do setor privado com governos de direita. Curiosamente, neste estudo de caso, isso verifica-se já que à frente da Câmara Municipal de Coimbra está uma maioria PPD-PSD/CDS-PP. Pierre & Peters (2000) negam que esta associação seja linear e esclarecem que esta associação existe porque, normalmente, os partidos de esquerda têm mais tendência em criticar a aproximação aos privados.

Pierre & Peters (2000) analisaram este fator e perceberam que o estado tem interesse em envolver o setor privado na prestação dos serviços já que assim se consegue manter a qualidade dos serviços mesmo em cenário de corte orçamental. Ao mesmo tempo, quando é um parceiro quem tem a responsabilidade sobre um serviço, o estado pode desresponsabilizar-se de eventuais falhas. A ligação do pensamento privado aos valores públicos pode ser também um fator decisivo já que assim, de acordo com os autores, é possível libertar o estado e prestar os serviços com mais eficiência.

No entanto, e embora os governos não tenham influência no crescimento económico, eles podem estabelecer prioridades em nome da política e definir objetivos. Neste caso de estudo isso também se verifica. O executivo municipal tem uma agenda de estímulo empresarial, conforme foi assumido por Pedro Barbosa de Melo, presidente da Câmara Municipal a um jornal regional. O presidente informou que o projetos de fomento empresarial que representa maior investimento é a construção de um parque empresarial que pretende sedear empresas de base tecnológica e dar-lhes condições para crescerem mais rapidamente, o Coimbra iParque (num investimento que, só da parte do setor público, representou cerca de vinte milhões) (A Cabra, 2011).

Pierre & Peters (2000) analisam ainda um quarto motivo que leva à aproximação do setor público ao setor privado: a mudança social e o crescimento da complexidade. Numa altura em que a democracia está consolidada e a proteção social está a funcionar, nascem nos cidadãos novas preocupações. É a chamada terceira vaga. Estas preocupações refletem questões como a participação cívica, a proteção do ambiente e a igualdade de género. Não se pode dizer que o caso de estudo que está a ser analisado responda a esta questão. É verdade que o concurso não prevê a mera passagem da iluminação pública do domínio público para a esfera privada. Ele exige que todas as lâmpadas sejam substituídas por outras mais eficientes e que podem gerar uma poupança mínima de 50%. Esta preocupação é tão forte que o lucro do parceiro privado será tanto maior quanto maior for a poupança alcançada com as novas lâmpadas e com o novo sistema. Reconhece-se aqui a crescente preocupação com o ambiente e a intenção de respeitar acordos internacionais e diminuir a pegada ecológica. Tudo isto é verdade. Mas será que se pode dizer que foi a pressão da opinião pública e a crescente preocupação dos cidadãos com esta temática que esteve na origem da decisão municipal de concessionar o sistema público de iluminação? Não existem dados que permitam confirmar ou descartar esta teoria.

Uma das motivações que está na origem do processo de tomada de decisão por parte do setor público é a cópia. Ela pode ser feita através de processos de *benchmarking* ou da simples replicação de medidas. Não é evidente, neste caso, que isso tenha acontecido. De resto não existe nenhuma iniciativa semelhante em Portugal. A Câmara Municipal de Coimbra será a primeira, em Portugal, a concessionar o sistema público de iluminação a um operador privado com o objetivo de modernizar a tecnologia de iluminação. Não existem dados que permitam dizer se o município de Coimbra se inspirou

em medidas tomadas por outros municípios de qualquer ponto do mundo. No entanto, a substituição da iluminação pela tecnologia LED não é uma novidade. É, aliás, uma medida em voga nos países desenvolvidos que estão a substituir a tecnologia de iluminação gradualmente e a introduzir a tecnologia LED nos novos empreendimentos. Não é, pois, possível dizer com assertividade se estamos, ou não, perante um processo de cópia. No entanto, para o sucesso dessa dinâmica é necessária uma correta adaptação do caso de estudo à realidade local e a perseguição da rentabilidade. Por não existir um caso concreto em que o município de Coimbra se pareça inspirar não é possível, neste trabalho, fazer a respetiva comparação. No entanto, a instalação da tecnologia LED parece adaptar-se à realidade do município uma vez que o caderno de encargos prevê diferentes tipologias de lâmpadas e de luminárias em função do local onde estão instaladas. As necessidades de iluminação de um jardim público são diferentes das necessidades de iluminação de uma avenida ou de um nó de uma via rápida. O caderno de encargos prevê essas nuances.

Como vimos, para que o processo de cópia tenha sucesso o estado tem de procurar o *best value*, a rentabilidade. Neste caso parece que a busca pela rentabilidade acontece. Desde logo porque três quartos dos parâmetros do concurso são relativos a questões económicas e financeiras revelando grande preocupação em encontrar um parceiro privado que consiga prestar o serviço com grande eficiência no uso dos recursos. Além disso o concurso prevê que o lucro do parceiro privado seja a diferença entre o gasto energético do sistema de iluminação antes da introdução da tecnologia e o gasto energético do sistema depois da introdução da tecnologia LED. Esta medida tem uma vantagem clara e importante a longo prazo: em primeiro lugar incentiva o investimento na eficiência energética; e, em segundo lugar, isso reverter-se-á numa poupança ainda maior no final do prazo do contrato quando o sistema regressar para o controlo total do município. Por outro lado esta medida pode ter efeitos negativos que é importante acautelar no contrato. O concessionário pode, intencionalmente, desligar conjuntos de luminárias para poupar energia e assim aumentar os seus lucros. É, pois, deveras importante que o município faça uma monitorização atenta e estabeleça sanções efetivas que evitem estas situações. Sumariamente, não se pode dizer que o caso que estamos a estudar tenha sido motivado por um processo de cópia. No entanto, ele responde afirmativamente aos dois critérios essenciais que determinam o sucesso dos processos de cópia: a busca pela rentabilidade; e a adaptação à realidade concreta.

Finalmente, outra das motivações que estão na origem dos processos de tomada de decisão é a tradição. O trabalho de Kevin Orr e Russ Vince (2009) dividiu a tradição em três grandes grupos: a tradição da política; a tradição da organização; e a tradição da crítica. Verifica-se que, neste caso de estudo, a grande maioria das tradições de organização estão bem patentes. Fica de fora apenas a tradição da natureza técnica dos governantes de acordo com a qual é a carreira técnica dos políticos que lhes dá legitimidade para governar. De resto verificam-se todas as restantes tradições deste grupo. Desde logo a tradição de acordo com a qual o estado assume o papel de regulador. É justamente isso que acontece neste caso. O estado local deixa de ser o prestador e passa a regular o serviço que um operador privado ficará incumbido de prestar à população. O estado, tal como a tradição prevê, assume o papel de regulador, inspeciona e sanciona quando necessário.

O managerialismo - outra das tradições da organização – está também patente neste caso. A busca pela eficiência, que era a bandeira da Nova Gestão Pública, está aqui representada pela contratação de um privado para a concessão de um serviço público, mantendo-se assim a democracia, por um lado, e a gestão eficiente do serviço, por outro. A Câmara Municipal de Coimbra busca dois tipos de eficiência: desde logo, eficiência ao nível energético, garantindo que o sistema público de iluminação é alimentado pelo menor volume de eletricidade possível; depois, eficiência o nível da alocação de recursos, uma vez que o valor que não for gasto com o pagamento das despesas com o sistema público de iluminação pode ser usado para fazer outro tipo de investimentos, pagar dívidas ou outro fim mais meritório.

Verifica-se uma terceira tradição de acordo com a qual o cidadão é visto como cliente. De acordo com esta tradição tão relacionada com a Nova Gestão Pública, o estado deve preocupar-se com as necessidades e a qualidade percebida pelo cidadão. Nesse sentido, deve haver investimento em políticas de avaliação de desempenho e devem ser recolhidas sugestões e reclamações dos cidadãos, ou melhor, dos clientes. Este caso de estudo não prevê políticas de avaliação de desempenho de funcionários. Isso ficará ao juízo da empresa concessionária. Pelo contrário, e de acordo com esta tradição, o contrato prevê que seja feita recolha de sugestões e reclamações dos cidadãos, seja através de um portal eletrónico, de uma linha telefónica disponível em permanência ou em papel. Todas as reclamações devem ser enviadas para o município em relatório semanal pelo que se percebe que a Câmara Municipal está interessada em garantir que as satisfações dos

cidadãos, dos clientes, sejam satisfeitas.

Finalmente, no que a este tipo de tradições diz respeito, encontra-se também a parceria. A teoria diz que o governo faz parte de uma rede complexa de relações formais e informais com os outros agentes da sociedade. Esta visão, tão próxima da governança, verifica-se no caso que estudamos. Não é possível dizer com exatidão se o município faz parte de uma rede com estas características. No entanto é possível olhar para a iniciativa de concessão do sistema de iluminação pública como uma forma de criar ou potenciar essa mesma rede. Esta pode, em teoria, ser uma experiência piloto que, se correr conforme esperado, pode ser replicada noutras áreas do município. Se for esse o objetivo do estado local então podemos estar perante outra tradição. Esta inequívoca relação com a governança leva o estudo até às tradições da política. Não é claro dizer que este caso obedece à tradição da governança. Isso acontece se o objetivo da iniciativa tiver uma perspetiva pedagógica, educando gradualmente os cidadãos e as empresas para a abertura do estado e para o estabelecimento, no futuro, de uma rede de governação.

Dentro das tradições da política podemos, com alguma abertura de espírito, encontrar outra ligação a este caso de estudo: a tradição dos partidos políticos. De acordo com esta dimensão, a forma como os partidos políticos se organizam e a sua mecânica interna intervêm no processo de tomada de decisão. Imagine-se que determinada empresa se teria oferecido para financiar um partido político. Esta concessão poderia, assim, ser uma forma camuflada de atribuir uma renda a um financiador que, com o seu dinheiro ajudou o partido político a ganhar as eleições. Tal acontecimento seria, naturalmente, ilegal.

É interessante avançar para o último grupo de tradições relacionadas com a crítica. É interessante porque se percebe que este caso de estudo pode ser uma resposta a duas tradições. Em primeiro lugar à tradição da crise. A narrativa da crise surge tradicionalmente associada a uma chamada de atenção, mais ou menos relevante, para uma alteração no curso das políticas. Acenar com a ameaça da crise chama a atenção da opinião pública e pode obrigar os governos a alterarem o curso das políticas. Neste caso, a concessão do sistema público de iluminação pode ajudar a lidar com a narrativa crítica da crise, uma vez que o seu objetivo é a poupança de recursos, sejam energéticos, sejam financeiros. Naturalmente que o caso que estudamos não está isento de críticas relacionadas com a crise. Poder-se-á alegar que a concessão do sistema público de

iluminação poderá levar o município a ter de lidar com outro tipo de crise. Ao mesmo tempo, este caso de estudo está ligado à tradição da crítica associada à modernização. Esta narrativa prende-se com a ideia de que as políticas presentes são insustentáveis e que é necessário proceder à modernização de meios e serviços para fazer face às novas realidades do presente e do futuro. A concessão do sistema público de iluminação responde a esta crítica fazendo a modernização de todo o sistema preparando-o para uma realidade em que os recursos são cada vez mais escassos e em que a proteção ambiental está, cada vez mais, na ordem do dia. Ao mesmo tempo, o facto de esta concessão servir para libertar recursos no curto e médio prazo, ajuda o município a estar mais bem preparado para lidar com a mudança e com a necessidade de modernização de outros setores em que exerça atividade.

Do lado do grupo de tradições relacionadas com a crítica não se encontram relações com as tradições de fragmentação nem de centralização. O mesmo acontece com as tradições do localismo, da democracia, e da liderança do município – estas fazendo parte do grupo de tradições da política.

Conclusão

Os novos desafios que se põem aos municípios obrigam-nos a serem criativos e a procurarem fazer o mesmo com menos dinheiro. As formas de interação entre o setor público e o setor privado que este trabalho apresenta podem ser uma ajuda. Na verdade, embora existam muitas vantagens em para deixar o governo tradicional hierarquizado e saltar para a governação em rede, a grande motivação continua a ser económica e a estar relacionada com a questão financeira. A crise, motivada pela falta de recursos e, ao mesmo tempo, percursora dessa mesma falta de recursos, é quase sempre o motor das dinâmicas de interação. Esta situação é profundamente perigosa porque subentende que há uma degradação das condições de negociação entre o setor público e o setor privado. Se apenas a crise financeira leva o estado a procurar apoio no setor privado, então as empresas reclamarão maior peso negocial e conseguirão condições que lhes sejam mais favoráveis. Muitas vezes o estado não tem outra escolha se não aceitar as condições, o que é profundamente mau no que à defesa do interesse público diz respeito. O setor público conseguirá condições mais interessantes quando tiver maior poder negocial. Isso acontece apenas quando o estado tem contas sólidas e funciona corretamente. Nesta situação o estado não privatiza, contrata, concessiona ou cria empresas públicas por necessidade momentânea mas porque considera que essa ação traz vantagens para a população, melhora a qualidade de vida, o mercado e acrescenta valor público.

Fazer uma análise centrada no setor público local é extremamente relevante. Não porque seja fundamentalista da descentralização do poder, mas porque considero que o funcionamento correto das pequenas unidades governativas, como é o caso dos municípios, tem efeitos positivos na qualidade de vida dos cidadãos. Esses efeitos tendem, na minha opinião, a serem mais vinculados do que os efeitos das políticas decididas centralmente. Resultados de um estudo espanhol mostram isso mesmo: as políticas de descentralização têm impactos positivos na qualidade de vida dos cidadãos. Este estudo diz que quando um serviço é prestado por uma organização extragovernamental acontece o contrário, isto é, há efeitos negativos na qualidade de vida (Cuadrado-Ballesteros, García-Sánchez, & Prado-Lorenzo, 2012).

Embora não procure esgotar o tema, este trabalho procura ser uma contribuição efetiva para o estudo das dinâmicas de interação entre o setor público local português e o

setor privado. Seja porque as condições económicas obrigam a trabalhar de forma diferente ou por outro qualquer motivo previsto ou não neste trabalho, a verdade é que está a crescer a necessidade de incluir o setor privado na prestação de serviços. Este trabalho ajuda a perceber o que está em causa nas várias formas de interação entre setor público e setor privado. Ao mesmo tempo ajuda os decisores políticos a prepararem da melhor forma a interação. Além disso alerta para o novo papel que o estado tem de passar a assumir. Interagir com o setor privado pode resolver muitos problemas dos municípios, mas certamente criará novos problemas se o estado não estiver preparado para assumir um novo papel. O estado, quando procura um parceiro privado para desempenhar determinado serviço público, tem de saber deixar de ser prestador para passar a ser regulador, monitor e fiscalizador. O trabalho não embarca na ideia feita de que o setor privado é virtuoso e o setor público um doente crónico. Pelo contrário. Nenhuma forma de interação é má se acrescentar valor público. E se a melhor forma de gerar valor for através da tradicional prestação de serviços pelo município, pois essa deve ser a estratégia escolhida.

O regresso aos municípios

Enquanto este trabalho aborda a temática da interação entre setor público e setor privado na prestação de serviços públicos outros investigadores analisam corrente inversa: a remunicipalização (Wollmann, 2012). Este conceito consiste no regresso de serviços que entretanto passaram a ser prestados por parceiros privados à responsabilidade dos municípios. Existem três formas diferentes de remunicipalização (Libbe, Hanke, & Verbüchlein, 2011; Röber, 2009; Kuhlmann & Wollmann, 2011b): a passagem completa ou parcial da propriedade da esfera privada para a esfera municipal; o fim da prestação de serviços através de entidades externas contratadas e a passagem dessa responsabilidade para o município; e ainda o regresso aos municípios de serviços e atividades que outrora foram transferidos para o estado central – uma espécie de redevolução.

A dinâmica que impulsiona o regresso dos serviços ao setor público prende-se com quatro ideias fundamentais (Wollmann, 2012). Desde logo, a remunicipalização é impulsionada pelo facto de as expectativas neo-liberalistas terem sido goradas. A expectativa de que o envolvimento do setor privado traria mais qualidade e preços mais baixos nem sempre se verificou. Para acentuar a frustração, os cidadãos depararam-se com privados que não perderam oportunidade para aumentar tarifas enquanto as condições de trabalho

dos empregados se foram deteriorando.

Em segundo lugar, a recorrência ao setor privado para a prestação de serviços aconteceu num período em que o setor público não estava adaptado às novas exigências da sociedade. A remunicipalização pode acontecer em locais cujo tempo operou as devidas transformações no setor público. A prestação de um serviço por uma entidade privada pode ajudar as entidades locais a adaptarem-se. Quando os municípios aprendem a lidar com os desafios do mercado liberalizado e ganham vocação empresarial, os serviços estão prontos para serem remunicipalizados.

Uma terceira dinâmica prende-se com a redescoberta que o estado faz acerca da influência que pode ter na qualidade e no preço do serviço assim como na garantia de que os objetivos de serviço público são atingidos. O estado pode ser mais eficiente do que o privado - ideia que foi referida ao longo deste trabalho. O setor privado busca o lucro e, com tal, tem uma motivação maior para a parcimónia no uso dos recursos. Se a mesma parcimónia do setor empresarial privado for usada no setor público os serviços serão prestados com menores custos. Isso acontece porque o setor público não precisa de se preocupar com o lucro gastando, portanto, o valor estritamente necessário para que o serviço funcione. O lucro passa a servir para financiar outros serviços em vez de reverter para o parceiro privado.

Por fim, os autores referem que existe uma crescente vontade popular de que os serviços sejam prestados pelo estado rejeitando o envolvimento de parceiros privados. Esta vontade é expressa através de referendos mas não só. Ela tende a ganhar força à medida que as dinâmicas de participação cívica forem ampliadas. O crescimento da participação cívica nos estados democráticos desenvolvidos pode levar a uma maior atração pela prestação de serviços *in-house*, isto é, feita pelo próprio município sem recorrer a qualquer parceiro privado ou organização não-governamental.

Sobre o trabalho

Este estudo sobre as dinâmicas de interação entre o setor privado e o setor público socorreu-se de um forte suporte bibliográfico. A privatização é a dinâmica mais estudada na bibliografia assumindo preponderância nos resultados da pesquisa. Há um apetite especial dos investigadores por esta forma de interação talvez explicado pelo facto de a privatização ser a mais irreversível das dinâmicas que analisámos. Emanuel Savas (2000) fez um

amplo estudo acerca da privatização no qual incluiu todas as dinâmicas de interação. Para o investigador todas as dinâmicas de interação se refletem num quadro de privatização a três níveis distintos: delegação, desinvestimento ou demissão.

Na análise do estado de arte nota-se a existência de bibliografia de autores portugueses e de análise do caso português, nomeadamente ao nível das empresas municipais. Esta forma de interação entre o setor público e o setor privado esteve em voga em Portugal a partir do momento em que o quadro legal permitiu a sua constituição. O facto de se encontrar bibliografia que analisa o caso nacional é extremamente útil uma vez que permite fazer uma aproximação mais coerente com a nossa realidade. A análise de bibliografia que foca essencialmente casos de outros países obriga a um cuidado especial e a um esforço de adaptação da bibliografia ao contexto legal e administrativo português.

Uma das dificuldades que houve necessidade de enfrentar no decurso deste trabalho prendeu-se com a motivação que leva os atores do setor público e do setor privado a interagirem. Embora o trabalho de Pierre & Peters (2000) forneça um quadro teórico muito interessante para a análise dessas motivações, nota-se que há uma clara falta de trabalho sistematizado na literatura. O trabalho de Pierre & Peters, apesar de ser de extrema utilidade, não contempla todas as motivações que se procurou identificar. Para que a dissertação ficasse o mais completa possível foi necessário procurar informação bibliográfica que suportasse outras formas de interação que se consideraram relevantes para este trabalho e que a análise de Pierre & Peters não contemplou.

Investigações futuras

O facto de não existir trabalho sistematizado sobre as motivações que levam o setor público a procurar interagir com o setor privado condicionou a dissertação. Perceber todas as dimensões possíveis do processo de interação é extremamente útil para a análise de caso. É interessante fazer esta investigação. É essencial que o quadro teórico seja o mais completo possível para que a investigação seja rigorosamente orientada. Este trabalho foi feito com base na ideia de que é o setor público que procura o setor privado para dar início a um processo de interação, seja ele qual for. Esta visão, de acordo com a qual o setor privado é mero sujeito passivo, é, naturalmente, discutível. Será interessante, em trabalhos futuros, procurar perceber até que ponto é que o setor privado pode ser o motor da dinâmica de interação.

A análise de casos concretos é, igualmente, uma questão que deve ser abordada com maior intensidade no futuro. O facto de se estudarem casos específicos ajuda os decisores políticos a fazerem *benchmarking*, a procurarem o melhor valor e a evitarem erros que outros possam ter cometido no passado.

O trabalho analisou a concessão do *Sistema de Iluminação Pública Eficiente no Município de Coimbra*. O concurso público não estava finalizado no final deste trabalho. Não foi, pois, possível analisar a proposta vencedora e compará-la com o caderno de encargos inicialmente previsto. Assim se poderia analisar qual o papel da negociação neste caso específico, assim como perceber qual o verdadeiro impacto do concurso em termos financeiros, quantitativos e qualitativos para a Câmara Municipal de Coimbra. Será interessante fazer essa análise no futuro.

Bibliografia

- Amaral, L. (2010). *Economia portuguesa, as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ascher, K. (1987). *The politics of privatisation: contracting out public services*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing.
- Austrian Federal Chancellery. (2006). *Structure of the Civil and Public Services - in the member and accession states of the European Union*. Viena.
- Bates, M. (1999). *Second Review of the Private Finance Initiative*. Londres: HM Treasury.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, 9(1), pp. 1-24.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33:4, 517-534.
- Bel, G., Hebdon, R., & Warner, M. (2007). Local Government Reform: Privatization and Its Alternatives. *Local Government Studies* 33(4), pp. 507-515.
- Besley, T., & Coate, S. (1997). An economic model of representative democracy. *Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 85-114.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2003). *Interpreting British Governance*. Londres: Routledge.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2004). Interpreting British Governance. *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 5-130.
- Blomqvist, P., & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Estocolmo: Agora.
- Boardman, A. E., & Vining, A. R. (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics* xxxii, abril, 26.
- Bowerman, M., & Stephens, A. (1997). Benchmarking for best value in local authorities. *Magazine for Chartered Management Accountants*, 75(10).
- Bowerman, M., Ball, A., & Francis, G. (2001). Benchmarking as a tool for the modernisation of local government. *Financial Accountability & Management*, 17(4), 321-329.
- Boyne, G. (1998). Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in U.S. local government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.
- Brown, M. M., & Brudney, C. J. (1998). A "smarter, better, faster and cheaper" government: contracting and geographic information systems. *Public Administration Review*, 58(4), 335-345.
- Brown, T., Potoski, M., & Van Slyke, D. (2006). Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review* 66(3), 323-331.
- Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. (1994). *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.
- Buxbaum, J., Ortiz, I., & Little, R. (2008). Protecting the Public Interest: the role of long-term concession agreements for providing transportation infrastructure. *Journal of the Transportation Research Board*, 88-95.
- Câmara Municipal de Coimbra. (2012). *Grandes Opções do Plano e Orçamento para 2012*. Coimbra.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., & Jorge, S. (2011). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*. Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

- Coase, R. (1937). The Nature of The Firm. *Economica* 4 , 386-405.
- Coelho, V. (2004). Cooperação descentralizada e participativa entre Portugal e Moçambique: o exemplo do município da Matola. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
- Cooper, P. (1996). Understanding What the Law Says about Public Responsibility. In J. L. Perry, *Handbook of Public Administration* (pp. 35-115). São Francisco: Jossey-Bass.
- Costa, M. d. (2003). *Redes intermunicipais: uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?* Lisboa: ISEG.
- Cox. (2003). Questions about the initiative of the European commission concerning the awarding and compulsory competitive tendering of public service concessions. *Annals of Public and cooperative economics*, 74(1) , 7-31.
- Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.-M., & Prado-Lorenzo, J.-M. (2012). Effects of different modes of local public services delivery on quality of life in Spain. *Journal of Cleaner Production*, 37 , 68-81.
- Damkowski, W., & Rösener, A. (2003). *Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*. Berlin: Sigma.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2007). Collusion in the Dutch waste collection market. *Local Government Studies* 33(4) , pp. 573-588.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13 , 67-78.
- Dublin, J., & Navarro, P. (1988). How markets for impure public goods organize: the case of household refuse collection. *Journal of Law, Economics and Organization*, 4(2) , 217-241.
- Dunleavy, P. (1981). *The Politics of Mass Housing in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunsire, A. (1993). Modes of Governance. In J. Kooiman, *Modern Governance. New government - society interactions* (pp. 21-34). Londres: SAGE Publications Ltd.
- Ferreira, S. (2008). A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. *Ciências Sociais Unisinos* 44(1) , 28-38.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. (1991). Production Costs, Transactions Costs, and Local Government Contractor Choice. *Economic Inquiry*, xxix, julho , 550.
- Finlayson, A., Bevir, M., Rhodes, R., Keith, D., & Hay, C. (2004). Taking Ideas Seriously: a Symposium on the Interpretative Approach in Political Science. *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2) , 129-164.
- Fitch, K. (2007). Water privatisation in France and Germany: The importance of local interest groups. *Local Government Studies* 33(4) , pp. 589-605.
- Foster, K. (1996). Specialization in government: the uneven use of special districts in metropolitan areas. *Urban Affairs Review*, 31(3) , 283-313.
- Gonçalves, P. (1999). *A Concessão de Serviços Públicos*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Hansman, H. (1987). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal* 89(5) , 835-901.
- Hardcastle, C., Edwards, P., Akintoye, A., & Bing, L. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry: a factor analysis approach. In M. Kumaraswamy, & F. Kung, *Public Private Partnerships, Opportunities and Challenges* (pp. 459-471). Hong Kong: The University of Hong Kong and Hong Kong Institution of Engineers.
- Harding. (1994). 'Urban regimes and growth machines: toward a cross-national research agenda'. *Urban Affairs Quarterly* 9 (3) , pp. 356-382.
- Hart, O., & Moore, J. (1999). Foundations of Incomplete Contracts. *Review of Economic*

Studies 66 , 38-115.

Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and a Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112(4) , 61-1126.

Hebdon, R. (1995). Contracting out in New York State: The story the Lauder Report chose not to tell. *Labour Studies Journal*, 20 (1) , 3-29.

Hebdon, R., & Jalette, P. (2008). The restructuring of municipal services: a Canada - United States comparison. *Environment and Planning C: Government and Policy* , 144-158.

Hefetz, A., & Warner, M. E. (2007). Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatization and its Reverse in U.S. Cities. *Local Government Studies* 33(4) , pp. 555-572.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69, primavera , 3-19.

Horne, C. S., Van Slyke, D., & Johnson, J. (2006). Charitable Choice Implementation: What Public Managers Should Know About Public Opinion and the Potential Impact of Government Funding on Private Giving. *International Journal of Public Administration*, 23(10-11) , 819-836.

Hrab, R. (2004). *Private Delivery of Public Services: Public Private Partnerships and Contracting-out. Panel on the Role of Government*. Universidade de Toronto: Research Paper #21.

Instituto Nacional de Estatística. (2011). *Censos 2011 – Resultados Provisórios*. Lisboa.

Instituto Nacional de Estatística. (2012a). *Censos 2011 Resultados Definitivos - Portugal*. Lisboa.

Jann, W. (2003). Governance. In P. Eichhorn, *Verwaltungslexikon*, 3 (pp. 449-451). Aufl. Baden Baden.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Oxford: Polity.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage Publications Ltd.

Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In B. Marin, & B. Mayntz, *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 25-29). Frankfurt: Campus.

Kissler, L., & Heidemann, F. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista da Administração Pública* 40(3) , pp. 479-499.

Knutsson, H., Ramberg, U., & Tagesson, T. (2012). Benchmarking impact through municipal benchmarking networks: improvement or leveling of performance? *Public Performance & Management Review*, 36(1) , 102-133.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2011a). The evaluation of Institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda. *Local Government Studies*, 37(5) , 479-494.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2011b). Verwaltung in Europa: Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive. *Studienkurs an der FernUniversität Hagen*, 33904

Libbe, J., Hanke, S., & Verbüchlein, M. (2011). *Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme*. Difu Papers.

Löffler, E. (2001). Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung + Management*, 7(4) , pp. 212-215.

Lowery, D. (1998). Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2) , 72-137.

- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28 , 79-165.
- Miralles, A. (2006). Political economy of municipal water service privatization in the Spanish region of Catalonia: a duration model analysis. PhD dissertation, Universidade de Barcelona, Capítulo 3.
- Morgan, D., & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental service contracts: A multivariate explanation. *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1) , 128-144.
- Mozziacafreddo, J. (1992). O Estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Sociologia, problemas e práticas*, 12 , 57-89.
- National Audit Office. (2001). *Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projetos*. Londres: The Stationary Office.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives* 5(1) , 97-112.
- Nunes, A. B., & Valério, N. (1997). *História da economia mundial contemporânea*. Lisboa: Editorial Presença.
- Oakerson, R. (1987). Local public economies: Provision, production and governance. *Intergovernmental Perspective*. 13 (3/4) , 20-25.
- Ohlsson, H. (2003). Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal Studies*, 24(4) , 451-476.
- OPSRs. (agosto de 1999). Alternative Service Delivery in the Ontario Public Setor.
- Orr, K., & Vince, R. (2009). Traditions os local government. *Public Administration*, 87(3) , 655-677.
- Osborne, D. E., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, M. J., & Slivinski, A. (1996). A model of political competition with citizen-candidates. *Quarterly Journal of Economics*, 111(1) , 65-96.
- Ottmann, G. (2006). Cidadania Mediada. Processos de democratização da política municipal no Brasil. *CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* .
- Panet, P. d., & Trebilcock, M. (1998). Contracting-out Social Services. *Canadian Public Administration*, 41(1) , pp. 21-50.
- Parks, R. B., & Oakerson, R. I. (1993). Comparative metropolitan organization: Service production and governance structure in St Louis (MO) and Allegheny County (PA). *Publius*, 23 , 19-39.
- Paul, G. (1999). Measuring the Effect of Municipal Enterprises on the Budgets of Local Governments. *The Western Journal of Black Studies* 23(4) , pp. 217-228.
- Peters, B. G. (1981). The problem of bureaucratic Government. *The journal of politics*, 43 , 56-82.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Prager, J. (1994). Contracting out government services: Lessons from the private setor. *Public Administration Review*, 54 , 176-184.
- Prager, J. (1999). Is Privatization a Panacea for the LCDs? Market Failure versus Public Setor Failure. *The Journal of Developing Areas*, 26, abril , 305-309.
- Rato, H. (1998). *Os países do Magrebe e a política de cooperação da União Europeia* . Lisboa: I.N.A.
- Reddel, T. (2004). Third Way Social Governance: Where is the State? *The Australian*

Journal of Social Issues 39(2) , 129-142.

Rhodes, R. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. (pp. 54-90). Oxford / New York: Oxford University Press.

Ribeiro, H., & Faria, R. (1999). *A cooperação intermunicipal portuguesa*. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Röber, M. (2009). : Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements. *Verwaltung & Management*, 15 , 227-240.

Rubin, I. (1988). Municipal enterprises: Exploring budgetary and political implications. *Public Administration Review* 48(1) , pp. 542-550.

Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Moder Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Santos, B. (1991). *State, wage relation and social welfare in semiperiphery: The case of Portugal*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Sappington, D., & Stiglitz, J. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4) , 567-582.

Savas, E. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and public private partnerships*. Nova Iorque: CQ Press.

Schaap, L., Geurtz, C., Graaf, L. d., & Karsten, N. (2012). Innovations in Sub-national Government in Europe. *Política y Sociedad*, 47(3) , 145-163.

Schep, G. J., Angenent, F., Wismans, J., & Hillenius, M. (1995). *Local Challenges to Global Change – A Global Perspective on Municipal International Cooperation*. The Hague: IULA, Sdu Publishers.

Seidle, F. L. (1995). *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Montreal: IRPP.

Siverbo, S., & Johansson, T. (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability & Management*, 22(3) , 271-290.

Starr, P. (1987). *The limits of privatization*. Washington, DC: Economic Policy Institute.

Stein, R. M. (1990). The budgetary effects of municipal service contracting: A principal agent explanation. *American Journal of Political Science*, 24 , 471-502.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions . *UNESCO* , 17-28.

Stone, G. (1989). *Regime Politics, Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

SuperBuilt. (2001). *A Guide to Public-Partnerships for Infrastructure Projects*.

Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction-costs framework. *Local Government Studies* 33(4) , pp. 535-553.

Thomasson, A. (2005). Contracting for public services. *European Academy of Management*, (pp. 1-24). Munique, Tyskland.

Thompson, G. (2003). *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Walls, M., Macauley, M., & Anderson, S. (2005). Private markets, contracts, and government provision. What explains the organization of local waste and recycling markets? *Urban Affairs Review*, 40(5) , 590-613.

Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competitions, contracting and the New Public Management*. Nova Iorque: St. Martin's Press.

Warner, M. E. (2000). Structuring the market for service delivery: A new role for local

government. In R. Johnson, & N. W. (Eds.), *Contracting, managed competition and city services* (pp. 85-104). Westport, CT: Quorum Books.

Warner, M. E., & Bel, G. (2007). Competition or Monopoly? Comparing privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain. *Public Administration* , pp. 723-735.

Warner, M. E., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2) , pp. 315-336.

Warner, M. E., & Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services. *Public Administration Review* , pp. 155-166.

Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analyses of Discrete Structural Alternatives. *Administration Science Quarterly* 36 , 96-269.

Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1) , 306-342.

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization. *American Journal of Sociology* 87 , 77-548.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2) , 233-261.

Wilson, D., & Game, C. (2002). *Local Government in the United Kingdom*. Londres: Palgrave Macmillan.

Wollmann, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multifunction and single-purpose organizations. *Local Government Studies*, 30(4) , 639-665.

Wollmann, H. (2012). Public Services Provision in European Countries from Public/Municipal to Private Setor - and back to municipal? *22nd World Congress of IPSA*, (pp. 1-25). Madrid.

Pesquisa de páginas na Internet

A Cabra. (13 de dezembro de 2011). *Barbosa de Melo: “Não é tempo para mais projetos grandiosos e novos”*. Obtido em 01 de dezembro de 2012, de Jornal Universitário A Cabra: <http://acabra.net/artigos/barbosa-de-melo-no-tempo-para-mais-projetos-grandiosos-e-novos>

As Beiras. (18 de junho de 2012). *Câmara da Guarda desliga iluminação pública em aldeias*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Diário As Beiras: www.asbeiras.pt/2012/06/camara-da-guarda-desliga-iluminacao-publica-em-aldeias/

Banco de Portugal. (22 de agosto de 2013). *Boletim Estatístico - Agosto de 2013*. Obtido em 25 de agosto de 2013, de Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/Publicacoes/K11.cvs>

Cister FM. (16 de novembro de 2011). *Câmara de Alcobaça vai desligar alguns candeeiros da iluminação pública*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Cister FM: www.cister.fm/informacao/politica-informacao/camara-de-alcobaca-vai-desligar-alguns-candeeiros-da-iluminacao-publica

Diário de Aveiro. (28 de agosto de 2012). *Autarquia manda EDP desligar luz pública para fingir aumento do IVA*. Obtido em 19 de novembro de 2012, de Diário de Aveiro:

www.diarioaveiro.pt/noticias/autarquia-manda-edp-desligar-luz-publica-para-fintar-aumento-do-iva
Dinheiro Vivo. (23 de junho de 2012). *Câmaras já apagaram mais de cem mil luzes para baixar a conta*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Dinheiro Vivo:
<http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/Artigo/CIECO050297.html?page=1~>
Direção-Geral das Autarquias Locais. (s.d.). *Evolução do endividamento líquido por município, por município (2007 a 2011)*. Obtido em 01 de dezembro de 2012, de Portal Autárquico:
http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=Evol_end_2007_2011_portalVf.pdf
Direção-Geral das Autarquias Locais. (28 de setembro de 2012). *Indicador do prazo médio de pagamentos (PMP)*. Obtido em 14 de novembro de 2012, de Portal Autárquico:
https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=PMPT2012_Publicado.pdf
Instituto Nacional de Estatística. (19 de outubro de 2012b). *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2011*. Obtido em 29 de novembro de 2012, de Instituto Nacional de Estatística:
http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=133544731&DESTAQUESmodo=2
Jornal de Notícias. (27 de janeiro de 2012). *Câmara suspende iluminação nas aldeias durante a madrugada para poupar 20 mil euros/mês*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Jornal de Notícias:
www.jn.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Bragan%C7a&Concelho=Freixo%20Espada%20a%20Cinta&Option=Interior&content_id=2268247
Jornal do Basto. (22 de maio de 2012). *Câmara vai reduzir custos com iluminação pública: cerca de 20% dos postes vão ser desligados definitivamente*. Obtido em 19 de novembro de 2012, de Jornal do Basto:
www.jornaldobasto.com/a.php?new=1116_05/2012/comara%20vai%20reduzir%20custos/
Jornal i. (12 de outubro de 2012). *Poupança. Câmaras cortam na iluminação pública para reduzir a fatura da luz*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Jornal i on-line:
<http://www.ionline.pt/dinheiro/poupanca-camaras-cortam-na-iluminacao-publica-reduzir-fatura-da-luz-12-10-2011>
PORDATA. (28 de setembro de 2012a). *Administrações Públicas: défice público em % do PIB - Portugal*. Obtido em 12 de dezembro de 2012, de Base de Dados do Portugal Contemporâneo:
<http://www.pordata.pt/Portugal/Administracoes+Publicas+defice+publico+em+percentage+do+PIB-834>
PORDATA. (28 de setembro de 2012b). *Administrações Públicas: dívida em % do PIB - Portugal*. Obtido em 12 de dezembro de 2012, de Base de Dados do Portugal Contemporâneo:
<http://www.pordata.pt/Portugal/Administracoes+Publicas+divida+em+percentagem+do+PIB-824>
PORDATA. (20 de junho de 2012c). *PIB e PIB per capita a preços constantes (base=2006) em Portugal*. Obtido em 14 de novembro de 2012, de Base de Dados do Portugal Contemporâneo:
[pordata.pt/Portugal/PIB+e+PIB+per+capita+a+precos+constantes+\(base+2006\)-933](http://pordata.pt/Portugal/PIB+e+PIB+per+capita+a+precos+constantes+(base+2006)-933)
RTP. (15 de outubro de 2012). *Governo prevê redução de 10 mil funcionários públicos*. Obtido em 12 de dezembro de 2012, de Rádio e Televisão de Portugal:

<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=595437&tm=9&layout=123&visual=61>
Sol. (01 de fevereiro de 2012). *Lourinhã desliga candeeiros de rua para reduzir fatura da luz*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de Sol on-line:
sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=40366